أمريتا نارليكار

الوجيز
في منظمة التجارة

نقله إلى العربية

عبد الإله الملاّح

تصوير

أحمد ياسين

العبيكان
Obeikan

أمريتا نارليكار
الوجيز في منظمة التجارة
العبيكان

الوجيز في
منظمة التجارة العالمية

أمريتا نارليكار

نقله إلى العربية

عبد الإله الملاّح



Original Title:

The World Trade Organization

A Very Short Introduction

by: Amrita Narlikar

Copyright: Amrita Narlikar 2005

ISBN : 0 - 19 - 280608 - 4

Published by: Oxford University Press. Great Clarendon Street, Oxrord OX2 6DP, (U. K)

ISBN 3 - 354 -54 -9960 -978

الناشر العبيكان Obeikan للنشر

المملكة العربية ا لسعودية – شارع العليا العام – جنوب برج المملكة – عمارة الموسى للمكاتب

هاتف: 2937574 / 2937581، فاكس: 2937588 ص. ب: 67622 الرياض 11517

الطبعة العربية الأولى **1429هـ_ 2008م**

ح مكتبة العبيكان، 1428هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

نارليكار، أمريتا

الوجيز في منظمة التجارة العالمية. أمريتا نارليكار؛ عبدالإله الملاح. – الرياض 1428هـ

216 ص؛ 14× 21 سم

ردمك: 3- 354- 54 - 9960 - 978

1ـ منظمة التجارة العالمية (جنيف)

أ. الملاح، عبدالإله (مترجم) ب. العنوان

ديوي: 382,92 1428 /5511

رقم الإيداع: 5511/ 1428

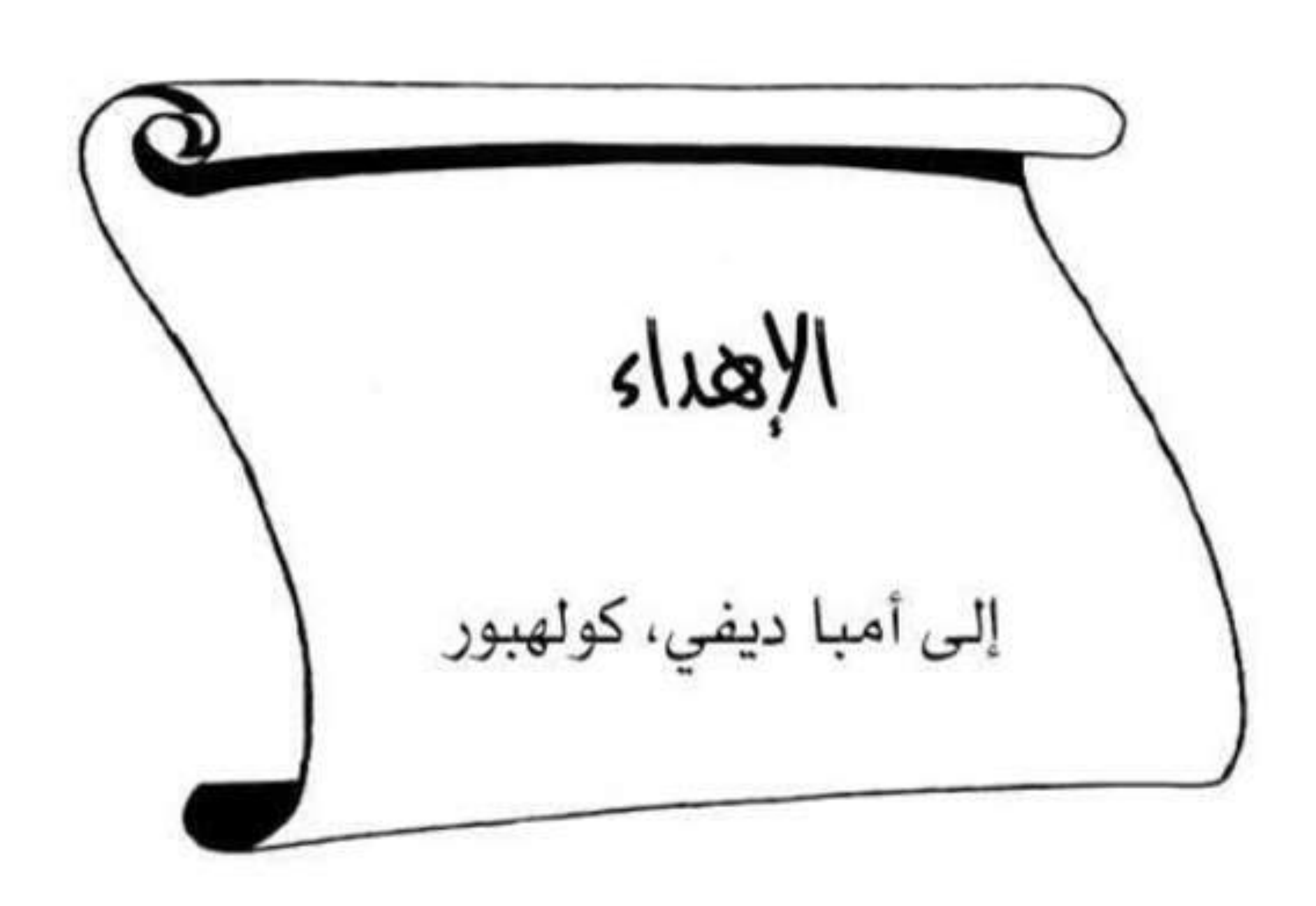
ردمك: 3- 354- 54 - 9960 - 978

امتياز التوزيع شركة مكتبة العبيكان Obeikan

المملكة العربية السعودية – العليا – تقاطع طريق الملك فهد مع شارع العروبة

هاتف: 4160018 / 4654424 – فاكس: 4650129 ص. ب: 62807 الرياض 11595





الإهداء

إلى أمبا ديفي، كولهبور

المحتويـات

المقدمة

إذا أخذنا في الاعتبار ما يبدو في الظاهر أنه منظمة صغيرة تعالج قضايا التجارة المبهمة مقرها جنيف، فمما يدعو للعجب أن تثير منظمة التجارة العالمية World Trade Organization (اختصاراً WTO) درجات مذهلة من الاهتمام الشعبي والعواطف والحدة الدرامية. ففي آخر لقاء للمنظمة رفيع المستوى في كانكون في عام 2003 حركت منظمات غير حكومية تظاهرات ضخمة مناهضة للمنظمة، وهددت البلدان المشاركة بالانسحاب من المؤتمر، كما عمد مزارع كوري جنوبي إلى الانتحار تعبيراً عن رأيه في قوانين المنظمة بما يخص الزراعة. إلا أن ما حدث في كانكون ليس بالأمر الغريب بأي حال؛ فمعظم اللقاءات التي تعقدها المنظمة على المستوى الوزاري صارت ترتبط بالاحتجاجات العاصفة والجماهير الغاضبة.

وليست بالقليلة تلك الكتب والبحوث التي تعرض بالتفصيل الشروح والتفسيرات الاقتصادية والقانونية لاتفاقيات WTO. كذلك هناك الكثير من المقالات التي وضعها ناشطون في المجتمع المدني ـ وبعضها أقل من سواها من حيث الحصافة وحسن التقدير ـ لأغراض التأييد السياسي. بيد أن التحليلات التي تركز على سياسة تلك المنظمة يندر أن نقع عليها. لذا يسعى هذا الكتاب إلى ردم هذا الفراغ، محاولاً الوصول إلى قلب منظمة WTO من حيث كونها منظمة دولية وإلى السياسة التي تسم أصولها وعملها وتطورها.

ثمة جانبان من هذا الكتاب جديران بالإبراز. أولهما أن نهجي الأساسي في دراسة منظمة التجارة العالمية من حيث كونها مؤسسة دولية يتم عبر عدسات عملية التفاوض. وبتحليل التفاعل الدائم بين البنى القائمة والعمليات الأساسية الفاعلة، أقدم عرضاً لا يقتصر على المساومة المبدئية التي أدت إلى إنشاء هذه المنظمة وحسب، وإنما أبين أيضاً كيف نشأت المنظمة وما يتصل بالانتساب إليها وصلاحياتها وعملها اليومي. كذلك من المحتمل أن نهج الاعتماد وعملية التفاوض قد قطعت شوطاً طويلاً في تحديد ما وصلت إليه منظمة التجارة العالمية. وليس التصميم العقلاني للمؤسسة. ثانيهما، تشكل البلدان النامية جزءاً لا يتجزأ من القصة التي نعرض لها ههنا. وهذه العناية التي نوليها للدول النامية ليست ما كنت قد قصدته في البداية. غير أن كل ما اكتشفته في أبحاثي إنما كان يشير باستمرار إلى اتجاه كان مهملاً إلى حد بعيد، قصدت: الرابط بين اللاتماثل في القوة والمؤسسات الدولية. وقد وجدت أن القوى المتفاوتة بين الدول المتقدمة والدول النامية كان له الدور الحاسم في إنشاء وتشكيل منظمة التجارة العالمية، وأن المؤسسة ذاتها أحدثت التفاوت في القوى بطرق مختلفة عديدة. ونتيجة لذلك وجدت أن القوة والتهميش والنقمة والتنمية موضوعات رئيسة (ثيمات) تتكرر في هذا الكتاب.

كذلك شئت الدخول مباشرة في المناقشات العامة الكثيرة حول منظمة التجارة العالمية. فالواقع أن المنظمة تمثل خليطاً أخاذاً من التناقضات. ذلك أن هذه المؤسسة الأصغر والأحدث بين المنظمات

الاقتصادية الدولية الثلاث (الأخريان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي). بيد أن WTO تسن قوانين غالباً ما تمتد وتصل إلى مجالات تقع ضمن السلطات المحلية للدول. والتي يجب على كل الأعضاء المائة وسبعة وأربعين الانصياع لها. والحق أن العديد من نشاطات منظمة التجارة العالمية تقع في نطاق سياسة التجارة الغامضة والمقصورة على فئة قليلة. بيد أن الأثر العميق والبعيد الذي تنطوي عليه قوانينها بالنسبة لحياة الناس اليومية يعني إنها مؤسسة لا يقتصر الاهتمام بها على الاقتصاديين وحسب. فعلى الورق تبدو منظمة WTO الأكثر ديمقراطية من حيث الإجراءات بين المنظمات الثلاث؛ وأما في الممارسة فنجد أن هذه المنظمة صارت هدفاً لنقد هائل بسبب «جو النادي الإنكليزي» الذي يكاد يغلب عليها واجتماعاتها المحصورة بأعضاء دون سواهم. وتتهم، في البيانات وسواها، بالتقاعس عن بذل ما يكفي من الجهود، كما تتهم في الوقت ذاته ببذل أكثر مما يتوقع منها: ويذهب بعضهم إلى القول أنه ينبغي على WTO أن تشمل اهتماماتها قضايا العمال والجندر والتنمية، فيما يخشى آخرون من نوازعها التوسعية. والاقتراحات المتناقضة حول الإصلاحات التي تمس المؤسسة في ازدياد. وهناك من يعشق WTO، وهناك كثيرون من يحطون من شأنها. ولذلك نأمل في هذا الكتاب أن يؤدي عرض واقع WTO وتفسير تطورها وأغراضها وتأثيراتها السياسية إلى مساعدة القارئ على الخوض في المياه العكرة لسياسة التجارة الدولية.

تنويـــه

اعتـمـدت أثناء البـحث في هذا الكتـاب بشكل واسع على مـقـابلات أجريتها مع مفاوضين في التجـارة وبيروقـراطيين في مؤسـسات دوليـة بدءاً من مؤتمرات الأمم المتحدة حول التـجارة والتنمية وتطوير منظمة التجـارة العـالمية. والأسـماء أكثر مما يمكن بيانها بالتفصيل في هذا الحيـز، كـمـا أن الكثيـر منهم سـعـوا إلى إحـاطة أسـمـائهم بالكتمـان، لأسـبـاب لا تخـفى. وإنني شـديدة الامـتنان لهؤلاء الأشـخـاص لما بدر منهم من كرم في اطلاعي على خبراتهم وهمومهم.

وأدين بامـــتنان خـــاص لكل من «جـــون أوديل» و«ديانا توسـي» للمحادثات المطولة والملهمة العديدة حول سياسة التجارة على مدى السنين. ولقـد كـان لما قـدماه لـي من توجـيـه وإرشـاد أثر دائم لا يقـدر بثمن على بحثي، وكل نقاش معهما كان ممتعاً بقدر ما كان ثقفاً منيراً وخالداً في الذاكرة.

كـذلك أجـدني مـدينة لأندرو هـوريل وديزمـوند كـينـغ للكثـيـر من القضايا المحرضة على الاهتمام والأفكار التي استقصيناها معاً في مجالات ممتعة في نفيلد كوليج؛ فبدون مؤازرتهما الفكرية وتشجيعهما ما كان لمشروع الكتاب هذا أن يرى النور.

وهناك زمـلاء وأصـدقـاء أسـهـمـوا في إغنـاء هذا الكتـاب بطرق حـاسـمـة من قـراءة مـخطوطة الكتـاب (أو أجـزاء منه) والتـعليق على مـا ورد فـيـه، وكـانت لـهم مناقـشـات مـثـمـرة فـي مـوضـوعـه، وتقـديم

الدعم المعنوي لي. وأود أن أوجه شكري، على وجه الخصوص إلى ايوان هاريسون وكونراد بناجيك، وثيو فاريل وستيف ماكغواير، وميته ـ ايلستروب سافجيوفاني.

ولقد أسهم «آلان رينويك» في الكتاب منذ البداية ثم وجدته إلى جانبي مؤازراً، وموفراً لي اقتراحات بناءة ومفصلة بشأن مخطوطة الكتاب.

وأجدني شاكرة للمؤسسات التي قدمت الدعم لهذا المشروع. فقد وفرت مؤسسة نفيلد تمويل فترة الإجازة للقيام بالبحث، وإني لممتنة على الخصوص للأمناء وللسيد لويس بورغيس لما أبدوه من اهتمام ومؤازرة دائمة. ولقد كانت التسهيلات التي توافرت لي في مكتبة بودليان حاسمة في المراحل المبكرة من مشروع البحث، كذلك كان الحال في انتساب البحث الذي قمت به إلى «مركز الدراسات الدولية» بجامعة أكسفورد. كما أن دعم الزملاء في مركز الدراسات الدولية بجامعة كمبردج وفي نيوهام كوليج وفر لي البيئة المثالية لإتمام البحث. ويجدر بي في هذا المقام أن أتوجه بالشكر على وجه الخصوص إلى كريس هيل، واونورا اونيل وتيري آبتر.

كما أن محررة هذه السلسلة مارشا فيليون التي تولت رعاية المشروع بالحرص والعناية والصبر منذ بدايته حتى إنجازه، تستحق مني أقصى التقدير. وإني لأشكر لها ولزملائها في دار النشر والمطبعة بجامعة أكسفورد، وخاصة جيمس تومبسون الذي دأب على العمل بقدر عالٍ من الكفاءة ليكفل صدور الكتاب حسب الجدول في وقت محدد جداً. ولقد أفاد الاقتراح الأساس والمخطوطة ذاتها من تعليقات ثلاثة محكمين مجهولين مني.

وأود أن أتوجه بالشكر الجزيل لوالدي الإنكليزيين، «ليندا وموريتون مور» لصداقتهما وإخلاصهما، وكذلك الحال مع ديفيد آرمسترونغ وماغي آرمسترونغ، وكارولين لمباردو، وجون لف ورايتشل ميورز، وماثان سانشيثانانثان وإد تارت.

ولكن أعظم الدين حق لوالدي آرونا وآنانت نارليكار. وكان آنانت الذي يدرس عادة فيزياء البرودة متمكناً في التعليق العميق على درجات الحرارة العالية التي أحاطت بسياسة التجارة. وقد أفسحت لي آرونا من وقتها، رغم برنامجها اليومي الحافل، لتعرض أفكاراً جديدة وتطرح قضايا، وتطالع مسودات وأوراقاً منقحة، وتقدم تعليقات أفدت منها كثيراً في وضع هذا الكتاب. وما كان لهذا الكتاب أن يدون لولا ملاحظاتهما النقدية وتشجيعهما الدائم.

كذلك كانت ذكرى صديقي بتاشا مصدر وحي دائم. ولكنني وحدي المسؤولة عن أي خطأ تصادف وجوده في صفحات الكتاب.

الاختصارات

AD	Anti-Dumping	مكافحة الإغراق
AMS	Aggregate Measure of support	قياس إجمالي الدعم
ATC	Agreement on Textiles and Clothing	اتفاقية النسيج والألبسة
CAP	Common Agricultural policy (of Europe)	السياسة الزراعية المشتركة (لأوروبا)
CVD	Countervailing Duty	ضريبة تعويضية
DDA	Doha Development Agenda	جدول أعمال مؤتمر الدوحة للتنمية
DSB	Dispute Settlement Body	هيئة تسوية النزاعات
DSM	Dispute Settlement Mechanism	آلية تسوية النزاعات
DSU	Dispute Settlement Understanding	التفاهم حول تسوية النزاعات
ECOSOC	Economic and Social-Council	المجلس الاقتصادي والاجتماعي

GATS	General Agreement on Trade in Service	الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة
HOD	Heads of delegations	رئيس المفاوضات
ICITO	Interim Commission for the International Trade Organization	المفوضية المؤقتة لمنظمة التجارة الدولية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
IPRs	Intellectual Property Rights	حقوق الملكية الفكرية
ITO	International Trade Organization	منظمة التجارة الدولية
LDC	Least Developed Country	البلد الأقل نمواً
LMG	Like-Minded Group	مجموعة الرأي المتماثل
MFN	Most Favoured Nation	البلد الأكثر رعاية

NAMA	Non-Agricultural Market Access	دخـــول المنتــجــات غــيــر الزراعية إلى السوق
NGO	Non-Governmental Organization	منظمة غير حكومية
NTB	Non-Tariff Barrier	عائق التعرفة غير الجمركية
PSP	Principal Supplier Principle	مبدأ المورد الرئيسي
QRs	Quantitative Restrictions	قيود كمية
S&D	Special and Differential (Treatment)	معاملة خاصة وتفضيلية
SPS	Sanitary and Phytosanitary (measures)	إجـراءات الـصـحـة الـعـامـة وصحة النباتات
TBT	Technical Barriers to Trade	العوائق الفنية أمام التجارة
TNC	Trade Negotiations Committee	لجنة مفاوضات التجارة
TPRM	Trade Policy Review Mechanism	آلية مراجعة سياسة التجارة
TRIMs	Trade-Related Investment Measures	إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة

TRIPs	Trade-Related Intellectual Property Rights	حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة
TRQ	Tariff Rate Quota	حصة التعرفة الجمركية
UN	United Nations	الأمم المتحدة
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
VERs	Voluntary Export Restraints	قيود التصدير الطوعية
WIPO	World Intellectual Property Organization	منظمة حقوق الملكية الفكرية العالمية

قائمة الأشكال التوضيحية

يعتذر الناشر والمؤلفة عن أي خطأ أو إغفال في القائمة أعلاه ويسرهما الاتصال بهما لتصويب كل خطأ أو إهمال في أول فرصة.

قائمة الجداول

الفصل الأول

ما ضرورة منظمة للتجارة العالمية؟

لقد أثارت التجارة العالمية World Trade Organization الفتية نسبياً غضباً وعواطف متأججة غير مسبوقين رغم انشغالها بشؤون تجارية لا يدرك خفاياها إلا الراسخون. ولعل التظاهرات الشعبية التي اجتاحت مدينة سياتل عام 1999 (انظر الشكل1) أوضح صورة محسوسة للمدى الذي بلغه الجدل حول WTO في النطاق الشعبي.

ولم يظهر أن هذه العواطف قد هدأت على أي نحو ملحوظ أثناء اجتماع كانكون. ونظراً للغضب الذي أثارته WTO فإننا سوف نطرح في هذا الفصل السؤال التالي: من الذي يحتاج إلى منظمة تجارة عالمية؟



1. النقمة والثورة العامة على WTO في مؤتمر سياتل الوزاري، عام 1999.

هل هناك حجة تبرر قيام منظمة للتجارة العالمية؟

لتأسيس حجة لقيام أو عدم قيام منظمة للتجارة العالمية، علينا أن نحدد الدور المتوقع من هكذا منظمة أن تضطلع به في المنظومة الاقتصادية العالمية؟ فالاتفاقية التي تؤسس WTO تلزم الدول الأعضاء بالعمل لبلوغ مجموعة من الأهداف النبيلة: تحسين مستويات الحياة، التوظيف الكامل، والتوسع في الإنتاج والتجارة بالسلع والخدمات، والتنمية الدائمة وتوسيع حصة البلدان النامية في التجارة العالمية. كذلك تلزم الاتفاقية الأطراف فيها بالإسهام في هذه الأهداف «بالدخول في ترتيبات متبادلة ومفيدة موجهة لخفض التعرفة الجمركية وسواها من معوقات التجارة تخفيضاً كبيراً وإلغاء المعاملة التفضيلية في العلاقات التجارية الدولية». وبذلك فإن WTO كمؤسسة ملتزمة بوضوح بتحرير التجارة. وهنا يجدر التشديد على أن هذا الالتزام ليس هدفاً في حد ذاته، وإنما ينظر إليه كوسيلة لبلوغ الأهداف الاجتماعية الأوسع المشار إليها آنفاً.

يرى علماء الاقتصاد، عدا استثناءات قلائل، في الالتزام بتحرير التجارة هدفاً منشوداً لزيادة الرفاه. فما انفكت النظرية الاقتصادية تبرز منذ منتصف القرن الثامن عشر مزايا تخفيض التعرفة الجمركية بالنسبة لمعظم الأطراف في أغلب الحالات. فالمكاسب من التجارة مستمدة من الاختصاص على أساس المزايا النسبية. وبتبسيط شديد نقول إذا كان لكل بلد أن ينتج أفضل ما لديه (بالمقارنة مع كافة المنتجات الأخرى التي ما يزال بوسعه إنتاجها لكن بدرجة أقل من

الكفاءة)، لكان لدينا في كل بلد أكبر إنتاج من تلك المنتجات التي تتسم بالكفاية. ويمكن للبلدان عندئذٍ أن تتبادل السلع في ما بينها، حيث يقوم كل بلد بتصدير السلعة أو الخدمة التي لديه فيها ميزة نسبية واستيراد السلعة أو الخدمة التي يعاني فيها من خلل نسبي. وفي مثل هذا التبادل فائدة لكل البلدان المشاركة فيه. والواقع أن الفوائد المتأتية عن التجارة، كما تذهب النظرية الكلاسيكية، تأتي لصالح أي بلد يقوم بتخفيض العوائق أمام التجارة بصرف النظر عن تصرف البلدان الأخرى، سواء أخذت بهذه السياسة أم لم تأخذ مشيرة بالنتيجة بأنه قد يتوقع أن ينشد الممثل العقلاني الأخذ بحرية التجارة منفرداً. والحق حسب قول بول كروغمان: «لو صار حكم العالم لعلماء الاقتصاد لما كان ثمة حاجة لقيام منظمة للتجارة العالمية».

إن نظرة سريعة إلى العالم الحقيقي لتنبئ بأن بلدان العالم بالرغم من الوعد بتحرير التجارة. كانت تاريخياً تمانع بإزالة القيود التجارية بل كانت تسرع إلى إقامتها. وهناك مثال كثيراً ما يضرب على الميل إلى هذه السياسة، بالرغم من العواقب المأساوية التي تترتب على الأخذ بها، هو مثال الولايات المتحدة والبلدان الأخرى في سنوات الكساد الكبير، ففي أعقاب انهيار أسواق الأوراق المالية عام 1929، أصدر الكونغرس الأمريكي عام 1929 قانون التعرفة الجمركية المعروف باسم قانون سموت ــ هولي للتعرفة الجمركية لعام 1930 الذي رفع معدل التعرفة الجمركية المعمول بها في الولايات المتحدة بنسبة 60%. وكان أن رد غالبية شركاء الولايات المتحدة بفرض قيود

جمركية مماثلة والانهماك في تخفيض عملاتهم ليتمكنوا من المنافسة. فازدادت الأسعار انخفاضاً والتعرفات الجمركية صعوداً، ثم صار الأمر إلى تسابق نحو الحضيض مما زاد من تفاقم مرحلة الكساد الكبير. كما تركت الآثار العنيفة الناجمة عن السياسات التي اتبعت في إفقار الجيران في عقد الثلاثينات من القرن العشرين انطباعاً طويل الأمد في عقول صانعي السياسة في سنوات ما بعد الحرب. فكان واضحاً أن التعاون بين الدول يصعب تنظيمه والمثابرة عليه دون حضور مؤسسات دولية، حتى وإن كانت الدول تدرك أن من شأن عدم التعاون أن يلحق الضرر بكافة الأطراف.

ثمة عدة أسباب ـ اقتصادية وسياسية ـ تدفع بالدول إلى التصرف بطرق يتبين أنها تأتي بالويلات وتلحق الضرر بمصلحتهم الذاتية. وكان الدرس الأول المكتسب من نزوع بعض الدول للأخذ بمذهب الحماية، بالرغم مما في تحرير التجارة من فوائد، ناجم مباشرة عن نظرية اقتصادية وفكرة «التعرفة الجمركية الأمثل». ففي حين أن من مصلحة البلد الصغير الأخذ بتحرير التجارة، فإن النظرية الاقتصادية تفيدنا بأن الوضع يختلف بالنسبة للبلدان الكبيرة. أما مقولة «التعرفة الجمركية المثالية» فتخبرنا بأنه ربما كان في مصلحة بلد كبير تقييد التجارة عند مستوى «أمثل» معين، لأن من شأنها عندئذٍ تغيير شروط التبادل التجاري لصالح هذا البلد الذي أخذ باعتمادها. وإذا انفردت الدولة الكبيرة بالتدخل على حساب علاقات تجارتها الخارجية فإن ذلك سيأتي إليها بأرباح على حساب منتجين آخرين ومستهلكين في

الخارج. وعليه فإن هكذا قيود تترجم عندئذٍ إلى تقليص أسباب الرفاه للعالم كله، وإن كان في ذلك الوضع فائدة للدولة الكبيرة المعنية. لكن لا يرجح بالدولة الأخرى، كما يبين مثال سموت ـ هولي في الولايات المتحدة أن تسلم بهكذا قيود، بل سوف تعمد إلى فرض قيود مماثلة رادعة. ويأتي ذلك بانحدار لولبي في رفاه الدول كلها المتورطة في حرب التعرفة الجمركية. ويقدم عالما الاقتصاد برنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي تفسيراً مقتضباً لهذه المشكلة وفق مفهوم «لعبة معضلة المساجين» الكلاسيكية Prisoners Dilemma Game: «إن مصلحة كل بلد تقتضي فرض قيود، بيد أن النتائج المترتبة على هكذا سياسات تأخذ بها كل دولة وفق أسبابها العقلانية غير ذات نفع».

فما هو تأثير حرب التعرفة هذه بين الدول الكبرى على البلدان الأصغر؟ وفي هذا السياق يصدق المثل الإفريقي السائر: «حين يتصارع فيلان يصبح العشب الضحية». فقد يعني ارتفاع التعرفات الجمركية الموجهة والمتبادلة حصراً بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، للوهلة الأولى أن البلدان الصغيرة ستجد هاتين السوقين الكبيرتين مفتوحتين أمامها دونما منافسة من العملاقين. بيد أن السباق للوصول إلى هاتين السوقين الكبيرين سوق يدفع بالأقطار الصغيرة إلى أتون حرب فيما بينها، بما تشتمل عليه من تخفيض أسعار لا تقوى عليها وسباق مكلف نحو الهاوية. وبالنتيجة تؤدي حرب التعرفة الجمركية بين الدول الأكبر إلى تقلص سوية الرفاه في العالم وتؤثر سلباً على الدول كبيرها وصغيرها.

إن مسألة معضلة السجين في التجارة الدولية معروفة جداً، والحكومات تدرك التكاليف التي ستتكبدها في الرد الانتقامي إن أخذت أي منها بفرض القيود التجارية. ومع ذلك، فليس ثمة ما يكفل ألا تلجأ دولة مارقة أو قوية إلى هذا المنطق الانفرادي لكن الذي نتيجته غير مرضية وضررها عام، فتجر بذلك دولاً أخرى إلى سلسلة من ردود الفعل من التدابير الانتقامية. وماثل بذات القدر من الإمكان ذلك الخطر بأن تعمد دولة (أو أكثر إلى التخلي عن التزاماتها بالأخذ بتحرير التجارة فتفرض تكاليف ثقيلة غير متوقعة على شركائها في العلاقة التجارية. واحتمال وقوع هذه المجازفات غالباً ما يكون رادعاً يحول دون معظم الدول والالتزام بتحرير التجارة. وأفضل طريقة للحيلولة دون نشوء مثل هذا الوضع المدمر المشترك إنما يكون بالالتزام المتبادل بين الدول بتحرير التجارة. ذلك أن التحرير المتبادل للتجارة بين الدول يزيد من المكاسب المتأتية عن التجارة بتوسيع الناتج الذي سيجري التبادل به. ولكن الأهم، إذا كان لدى البلدان آلية ما تلزمها وتلزم كل واحدة منها بالتزامات في موضوع تخفيضات التعرفة، فإن خطر اندلاع حرب تجارية انتقامية (تذكر بالحرب التجارية التي اندلعت في الثلاثينات من القرن العشرين) يتقلص. وهنا يكمن منطق تحرير التجارة المتعددة الأطراف. ولذلك فإن من شأن منظمة للتجارة الدولية أن ترسي قواعد التبادل على أساس عام بين ثلاثة بلدان أو أكثر، وبذلك تتعدد الأطراف في عملية التبادل. وبمراقبة هذه القواعد وإنفاذها تقوم المنظمة المتعددة الأطراف بالحيلولة دون قيام الدول

الأعضاء بالغش والخداع والانسحاب من تنفيذ التزاماتها. بل الحق أن مبرر وجود الكثرة من المنظمات الدولية في معظم المجالات التي تتناول قضايا محددة إنما يكمن في هكذا منطق.

تقدم قواعد التبادل والمراقبة والإلزام المقننة في منظمة تجارة ذات أطراف متعددة، بعض المزايا السياسية الهامة التي تفيد منها الحكومات الأعضاء إلى جانب تسهيل التعاون الدولي. وقد يؤدي تحرير التجارة إلى تحسين رفاه البلاد عموماً، لكن من شأنها أيضاً أن تؤدي إلى عواقب تسيء إلى المتوخى من حسن التوزيع في المجتمعات بإنتاجها الخاسرين والرابحين. فقد أوضح علماء الاقتصاد السياسي أن أعظم الخسارات الناجمة عن عملية تحرير التجارة إنما تلحق باستيراد الصناعات المنافسة، بينما تكون أعظم المكاسب من نصيب المستهلكين. وقد يتوقع المرء أن يفيد المستهلك من عملية تحرير التجارة بحيث توازن الفوائد المتأتية من قوانين حماية المنتج التي تصبح عرضة للخسارة. ولكن المشكلة في هكذا توزيع أن مصالح المنتج يغلب عليها أن تكون أكثر تركيزاً وتنظيماً وتعبيراً عن وجودها من مصالح المستهلك. كما أن تحرير التجارة المتعددة الأطراف يؤدي إلى فتح عدة أسواق أجنبية ويكفل بذلك أن تتوازن كفة الشركات المحلية التي تسعى إلى دخول السوق الأجنبية مع كفة الشركات التي تتمتع بالحماية وعندئذٍ لا تكتفي عملية تحرير التجارة بأن تكون مفيدة من الناحية الاقتصادية وحسب وإنما ذات جدوى من الناحية السياسية أيضاً.

كذلك فإن مراعاة قوانين منظمة تجارة دولية يلبي ضرورة محلية هامة للحكومات بأن تسمح لها بمقاومة المطالب بالحماية. وحين تواجه الحكومات مثل هذه الضغوط، وخاصة حين تشتد المطالب وتطالب جماعات أصحاب المصالح بنقض السياسات التحريرية، تستطيع الحكومات الإدعاء بأن يديها مقيدة وذلك بالتوسل بأصول السلوك في المنظمة التي تلتزم بها. وحين تأخذ حكومة معينة ببرنامجها التحرري في نطاق إشراف منظمة تجارة متعددة الأطراف فهذا معناه أن التخلي عن هذه الالتزامات تترتب عليه عقوبات رادعة من ضروب مختلفة. وقد تتراوح هذه العواقب، حسب طبيعة المنظمة المعنية وآلية التنفيذ فيها، ما بين التنديد الدولي إلى التعويض لكافة الأعضاء عن التكاليف التي قد تنجم عن تصرف بلد معين، وإلى الانتقام المباشر. والحق أنه كثيراً ما تلجأ الحكومات إلى مثل هذه الأسباب لتبرير تصرفات لا تلقى قبولاً ويفترض بأنه سيكون لها فوائد بعيدة المدى (وليس مجرد قضايا تجارية وحسب) بالإدعاء بان التزاماتها الدولية تفرض عليها التصرف على هذا النحو. ولا عجب أن نجد العديد من برامج الإصلاح الاقتصادي وإعادة هيكلته في أواخر الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، في البلدان النامية، وخاصة تلك البرامج التي تنطوي على بعض الصعوبات في التوزيع، قد تمت في ظل المنظمات الاقتصادية الدولية.

إن كافة فوائد وجود منظمة تجارة دولية التي لاحظناها حتى الآن إنما تنطبق على البلدان بصرف النظر عن حجمها الاقتصادي وقدرتها التفاوضية. بيد أن البلدان النامية لديها مجموعة إضافية من الفوائد تجنبها من وجود هكذا منظمة (انظر الإطار). وهي الآن من الحجج المسلم بها عموماً في نظرية العلاقات الدولية، وكان ستيفن كرازنر أول من عرض لها في العام 1985، إن الدول الضعيفة تنشد الأنظمة الدولية ذات السلطة التي تقوم على قواعد. ذلك أن هكذا أنظمة توفر قسطاً من الثقة بالعلاقات الدولية أعظم مما توفره الأنظمة الأخرى. وتخفف بالتالي من عسف القوة الذي تمارسه دول أقوى منها. وهذا اليقين سند قوي للبلدان النامية ذات الموارد المحدودة والتي يمكنها أن توظفها على نحو أفضل إذا كانت قواعد اللعبة راسخة. كما أن انتظام التجارة الدولية عبر منظمة تجارة متعددة الأطراف توفر للبلدان النامية إحدى الضمانات القليلة التي تحميها من لجوء الدولة الأقوى إلى أساليب لوي الذراع التعسفية. فعلى العكس من الوضع في العلاقات الثنائية لا يسهل على الدول المتقدمة النكوص عن التزاماتها في مؤسسة تقوم على تعدد الأطراف؛ فلو نكصت لأصبح عليها أن تواجه العواقب نتيجة انتهاك القوانين الدولية. وأخيراً إن وجود منظمة تجارة متعددة الأطراف يوفر للبلدان النامية وضعاً قانونياً تستطيع أن تعقد فيه تحالفات وتحسن بالتالي من وضعها التفاوضي. وبالنتيجة تميل البلدان النامية إلى الأخذ بقواعد محددة بشكل أوضح وقدر من السلطة التنفيذية أوسع في المؤسسة التي تقوم على تطبيق هذه

القوانين (مع الملاحظة، طبعاً، بأن الكثير يعتمد على طبيعة القوانين ومن يتولى تنفيذها) وبمقدور مؤسسة للتجارة متعددة الأطراف عرض أشد التشريعات صرامة. وقد يكون من الممكن القول أن حياة بلد ما الاقتصادية دون منظمة تجارة دولية «سوف تكون قاسية، وفظة وقصيرة»، خاصة إذا كان هذا البلد صغيراً وضعيفاً.

تعريف البلدان النامية

انشغل الأكاديميون على مدى سنوات طويلة بمناقشة مفهوم العالم النامي؛ وذهب كثير منهم إلى أن المفهوم بات من مخلفات الزمن نظراً لازدياد التفاوت بين البلدان النامية. والحق أن نقاط الضعف في الاقتصاديات الصغيرة في البحر الكاريبي، وهي القريبة من الولايات المتحدة، تختلف أشد الاختلاف عن التهديدات التي تواجهها الاقتصاديات الأصغر في إفريقيا أو المحيط الهادي، ناهيكم عن اختلافها عن القوى الصاعدة في العالم النامي مثل البرازيل والصين والهند. على أن البلدان النامية تشترك، بصرف النظر عن تلك الاختلافات، بمجموعتين من السمات هما الهامشية أو الطرفية و «فصام العالم الثالث».

فالهامشية أو الطرفية، تعني عجز البلدان النامية عن تشكيل المؤسسات الدولية بما يتلاءم ومصالحها أو أن تبرز كلاعبين لائقين في المنظومة الدولية. وهذه البلدان غالباً ما تجد نفسها، بسبب ما تعانيه من ضعف على المستوى الداخلي والعالمي، والذي يعزى في

كثيـر من الأحيـان إلى مـاضـي هذه البلدان الاسـتعـماري، في وضع المنفـذين للقـوانين، أكثـر مما هم واضـعي جـداول أعـمـال. وهذا يصدق على بلدان مثل البرازيل والهند، وهما المدعوتان تقليدياً إلى طاولات التفاوض، ولكنهما، مع ذلك، تتذمـران مـراراً من تجاهل ما يقلقـهـمـا، كذلك هي الحال بالنسـبـة للبلدان الناميـة الأصغـر التي وجدت أن من العسيـر عليها أن تحظى بموقع في الاجتماعات التي تتخذ فيها القرارات الرئيسة.

ويتصل بحالة التهميش الظاهـرة التي أطلق عليها محمد أيوب مـصطلحه المختصر «فصام العالم الثالث». وبيان ذلك أن البلدان النامية نظراً لكونها أغلبية متطفلة في نظام للدول لم يبن ليلائم مصالحها قد سعت لإحداث تغيير منهجي. ولكن نتيجة لهشاشة هذه البلدان بسـبب مـا تعـانيـه من ثغـرات، لديهـا أيضـاً حـافـز للحفاظ على منظومة القوانين القائمة والتي توفر الشرعية لحالة الدولة التي بلغتها وتكفل لها البقاء.

وثمـة مـلامح مشـتـركة بين التهـميش والفصـام تضعف مهـارة المساومة والتوصل إلى الحلول لدى البلدان النامية. وهذه السمات لا تقتصر على البلدان الأصغر والأشد فقراً: فالبلدان النامية الغنية (مثل القوى الاقتصادية الآسيوية في جنوب شرق آسيا حتى قبل حلول الأزمة المالية الآسيوية) والبلدان النامية الكبيرة ذات المسحة الإقليمية (مثل البرازيل والهند) تشترك فيما بينهما بسمة محدودية

قوتها التفاوضية. أما مجموعة البلدان التي تشترك في ما بينها في هذه المظاهر فغالباً ما يشار إليها على وجه الجملة باسم «الجنوب» (مقابل مصطلح الشمال الذي يعني البلدان المتقدمة)، أو العالم الثالث، أو العالم النامي.

والانتماء إلى العالم النامي هو على الأقل تسمية اختيارية من البلدان المعنية وإقرار من الأعضاء الآخرين في هذه المجموعة، بقدر ما هو محك موضوعي كأي معيار آخر من هذا القبيل تستخدمه البلدان الأجنبية. وقياساً على هذا تدع معظم المنظمات الدولية مهمة الإدعاء بوضع البلد النامي للبلدان ذاتها. وغالباً ما يكون هذا موضوع تفاوض بين البلد المعني والبلدان الأخرى التي سوف تتأثر بهذا القرار. فمثلاً كان هذا موضوع جدل في المفاوضات التي دارت حول انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية. فقد ادعت الصين بوضع البلد النامي الذي يتيح لها الإفادة من امتيازات خاصة بالبلدان النامية مثل التمتع بفترات انتقالية أطول قبل العمل بقوانين معينة. فعملت البلدان المتقدمة على إحباط هذه الفكرة. ثم تم التوصل إلى تسوية الأمر في النهاية، إنما بعد مفاوضات طويلة مديدة بين شد وجذب.

ويلاحظ أن في العالم النامي مجموعة فرعية من البلدان يشار إليها باسم البلدان الأقل نمواً (LDCs). وعلى عكس مصطلح البلدان النامية الذي يطلقه البلد المعني على نفسه، فإن

البلدان الأقل نمواً هي تسمية تطلقها الأمم المتحدة وتعرِّفها الأمم المتحدة بأنها البلدان التي تتحقق فيها المعايير الثلاثة وهي الدخل المتدني (المحدد حالياً بدخل فردي أقل من 750 دولار)، وضعف الموارد البشرية وضعف الاقتصاد. وقد أضيفت السنغال، في عام 2003، إلى قائمة البلدان الأقل نمواً، وبذلك ارتفع عدد هذه البلدان إلى الخمسين.

صوغ أنموذج منظمة تجارة متعددة الأطراف:

منظمة التجارة الدولية ايتو ITO والغات GATT

لئن كان القسم السابق قد تصدى بقوة لمناصرة وجود منظمة تجارة متعددة الأطراف فإن هذا لا يبلغ حد الدفاع عن منظمة التجارة العالمية WTO. يمكن لمنظمة دولية أن تتخذ مجموعة من الأشكال المختلفة، وقد يوجهها طيف من القواعد ذات آثار بعيدة على السلطة الدولية وتوزيع الثروات. ولسوف نعرض في هذا القسم باختصار أنموذجين لمنظمة تجارة متعددة الأطراف صاغهما مفاوضون دوليون: ولم يقيض لأحدهما أن يتحقق أما الآخر فقد تحقق.

منظمة التجارة الدولية (ITO)

كان قادة العالم متلهفين بُعيد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها لإرساء نظام ضمانات ومؤسسات ضمن المنظومة الدولية من شأنها أن تحمي العالم من تكرار تلك الأحداث المأساوية. وكان أن تقدمت

الولايات المتحدة الصفوف في طرح الرأي بأن حرية التجارة توفر آلية هامة لتحقيق السلام العالمي. وقد عبر وزير الخارجية الأمريكية، كورديل هل، عن هذه النظرة التي كان الممثل البارز لها، بقوله:

> إنني لم أتردد، ولن أتهاون، في الإعلان عن اعتقادي بأن السلام الدائم ورخاء الأمم يرتبطان أوثق ارتباط بالصداقة والإنصاف والمساواة وأقصى درجة عملية من الحرية في التجارة الدولية.

كورديل هل: عوائق اقتصادية أمام السلم (نيويورك: مؤسسة وودرو ويلسون، 1937، ص 14)

وبدأ الحلفاء، وخاصة الولايات المتحدة وبريطانيا، مداولات حول إعادة بناء نظام الاقتصاد العالمي حتى قبل أن ينتهي المجهود الحربي. وفي العام 1944، وقعت الولايات المتحدة وبريطانيا، في مؤتمر بريتون وودز، اتفاقية توفر صورة لاقتصاد ما بعد الحرب. وكان التصور يأخذ بثلاثة أعمدة من أجل الحفاظ على التعاون الاقتصادي الدولي: صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي للإعمار والتنمية (أو البنك الدولي) ومنظمة التجارة الدولية (ITO). ولقد تبع المفاوضات الثنائية بين الولايات المتحدة وبريطانيا سلسلة من المؤتمرات الثنائية المتعاقبة في ما بين 1946 و 1948. وكانت ثمرة هذه العملية ميثاق هافانا، وهو مسودة الاتفاق على إنشاء منظمة التجارة الدولية الموقعة من 53 بلد من أصل 56 بلد شارك في المؤتمر.



2. المشاركون في مؤتمر الأمم المتحدة للنقد والمال، في فندق ماونت واشنطن في بريتون وودز، 1944، والذي أدى إلى إنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

وبالرغم من هذا الالتزام الواعد المتعدد الأطراف، فإن منظمة ايتو ITO لم يقيض لها أن تقوم. إذ يجب أن يحظى الاتفاق بموافقة الكونغرس الأمريكي قبل أن يمضي إلى التنفيذ، ولم يكن هناك من بلد آخر مستعد للالتزام بقوانين منظمة تجارة دولية دون أن تكون الولايات المتحدة من أعضائها. بيد أن تصديق المعاهدة من الولايات المتحدة كان أمراً إشكالياً، بالرغم من دورها الرائد في ولادة وتطور فكرة إنشاء منظمة التجارة الدولية. وبحلول عام 1948 كان السياق الذي أدى مبدئياً إلى فكرة قيام منظمة التجارة الدولية قد تغير إلى حد بعيد. ففي داخل الولايات المتحدة بدا مستبعداً مصادقة الكونغرس ذي الأغلبية الجمهورية في العام 1948 على ميثاق المنظمة

بالرغم من الدعم الذي حظيت به عملية هافانا من الرئاسة الديمقراطية. وفي النهاية أعلن الرئيس ترومان، في العام 1950، بأنه لن يطرح ميثاق المنظمة لنيل موافقة الكونغرس. ونظراً لغلبة الولايات المتحدة في اقتصاد عالم ما بعد الحرب رأت البلدان الأخرى أن من العبث قيام منظمة التجارة الدولية دون مشاركة الولايات المتحدة. وهنا يتردد صدى كلمات ريتشارد غاردنر عن «المصير المخزي» الذي انتهت إليه منظمة التجارة الدولية: «لم يتوفر لها فرصة لتموت: إنها ببساطة ولدت ميتة». وهذه النتيجة لا يمكن فهمها دون فحص سريع لمحتوى ميثاق هافانا. ذلك أن بذور فشل هذا الميثاق تكمن في مدى صلاحياته وتفاصيل تنظيمه.

كان التصور المتعلق بمنظمة التجارة الدولية (ايتو ITO). الذي وضع بميثاق هافانا ينطوي على صلاحية بعيدة المدى، وتنظيم واسع محكم يقوم على تنفيذه. وهذا التفويض الواسع كان إلى حد بعيد نتاج الوضع الذي قام بعد الحرب العالمية الثانية. فأنيط بتلك المنظمة ذات المهمة التحريرية القيام بحل العديد من المشكلات التي تعتبر اليوم من شأن الدول داخل حدودها، لكنها كانت هموماً خطيرة خاصة في سنوات ما بعد الحرب. ولذلك كانت البنود المائة وستة التي قامت عليها ايتو لا تقتصر على مجال السياسة التجارية وحسب، وإنما شملت مجالات العمل والتنمية الاقتصادية والممارسات المعيقة في التجارة والاتفاقيات الخاصة بالبضائع. وقد أقرت المنظمة بأهمية الأخذ بمعايير عادلة للعمالة، كما أضافت مواد أتاحت للحكومات الاهتمام بمشاغلها التنموية والإنسانية.

وفي ميثاق هافانا لمنظمة التجارة الدولية بنية تنظيمية مفصلة لتنفيذ المهمة الموكلة إليها. وكان المأمول بجلاء أن تكون المنظمة وكالة مختصة من هيئات الأمم المتحدة. وقد وفرت بنود الميثاق وصوفات تفصيلية للإجراءات المتبعة في اتخاذ القرارات. كذلك وفرت تلك البنود إمكانية إنشاء مجلس إدارة قوامه 18 عضواً، وتتخذ القرارات بأغلبية ثلثي الأصوات، مع تخصيص ثمانية مقاعد لدول أعضاء ذوي «أهمية اقتصادية رئيسة». وتنشئ المنظمة لجان تنهض بوظائف المنظمة، ويقوم بتعيينها المجلس التنفيذي وعلى هذه اللجان أن ترجع إلى المجلس. كذلك منح الميثاق تلك المنظمة سلطة تنفيذ القوانين بإنشاء عملية واضحة لفض المنازعات، حيث اقتضى التشريع قيام الأعضاء المتنازعين أولاً بالتشاور فيما بينهم. وينتقل الأمر بعدئذٍ إلى المجلس التنفيذي الذي يتخذ قراراته بأغلبية الأصوات. ويقوم المجلس بعدها بإحالة القضية موضوع النظر إلى مؤتمر المنظمة الذي ينعقد بكامل الأعضاء. وإذا أصاب أي عضو شعور بالغبن أو الضيم نتيجة قرار المؤتمر صار بوسع هذا العضو إحالة الموضوع إلى محكمة العدل الدولية.

ولسوء الحظ فقد توصل المفاوضون في ميثاق هافانا، نتيجة عملية التنازل والتوفيق بين المطالب المتناقضة لكل الأعضاء الذين يحتمل انتسابهم إلى الميثاق، في النهاية إلى صفقة نهائية لم تجد قبولاً لدى أحد. وكانت عملية التفاوض على الميثاق قد انطلقت من الفكرة التي تأخذ بها الولايات المتحدة ألا وهي اعتبار حرية التجارة العلاج الشافي لمختلف المشكلات التي برزت بعد الحرب، بما في ذلك

البطالة وعدم الاستقرار الاقتصادي. بيد أن المؤتمر قدم استجابة لاقتصاديات أوروبا الغربية التي عملت فيها الحرب تدميراً، وبالأخص تحت تأثير ضغط بريطانيا التي تأخذ بالنظرية الكينزية، استثناءات مفصلة لهذا المبدأ. ونتيجة الضغط البريطاني قبل الميثاق بنظام من الأفضليات الامبريالية ووفر فقرات تسمح للبلدان التي يعاني ميزان المدفوعات لديها من صعوبات بالتهرب من الالتزام بالميثاق.

كانت المقايضات بين الأمريكيين والبريطانيين هي الأبرز في عملية التفاوض حول ميثاق هافانا، حتى كان مؤتمر لندن في العام 1946. ففي لندن، على ما يذكر، أخلت البلدان النامية (تقودها على الخصوص البرازيل والتشيلي والهند) بالإجماع المريح وطالبت بأن يتضمن استثناءات تسمح لهم بفرض قيود كمية وسواها لتسهيل نموهم الاقتصادي. ولقد توفر لهذه البلدان النجاح في مسعاها، وأضيف العديد من مطالبها إلى بنود التنمية في الميثاق، بما في ذلك قسم خاص يجعل من التنمية الاقتصادية هدفاً مركزياً لمنظمة ايتو. بيد أن غياب هؤلاء المحاورين عن طاولة المفاوضات حين طُرحت فكرة منظمة التجارة الدولية يعني عدم الأخذ بمطالبهم في نص الميثاق. لكن هذه المطالب شكلت إضافات هامة إلى الوثيقة، وبذلك نمت قائمة الاستثناءات في الميثاق واستطالت.

ولقد كفلت الدوائر المعنية في الولايات المتحدة إدماج الاستثناءات في الالتزام الأوسع بحرية التجارة. ولذلك استطاعت وزارة الزراعة، مثلاً، تأمين استثناء لها من القيود الكمية ودعم الصادرات بحيث ظلت

السياسات الزراعية الأمريكية بمنأى عن تأثير ايتو. فكانت الحصيلة مزيجاً من الالتزامات المتناقضة والمتضاربة والهشة وغير القابلة للدوام. وغدا الميثاق عرضة للتنديد الشديد، داخل الولايات المتحدة، من كل من «الدعاة إلى الكمال» و «الدعاة إلى الحماية»، على حد تعبير وليم ديبولد فالميثاق لم يكن، لدى الدعاة إلى الكمال، سوى مجموعة من الاستثناءات ولم يمض بعيداً بما يكفي لإزالة عوائق التجارة التي تقيمها بلدان أخرى. وأشار الدعاة إلى الحماية، بدورهم، إلى الآثار الضارة الناجمة عن ارتفاع الواردات من البضائع ذات التكلفة المتدنية. ومن الملفت للانتباه أن النقاش الذي دار حول منظمة التجارة الدولية قد بلور نوعاً من التحالف غير المقدس بين «الدعاة إلى الكمال» و «الدعاة إلى الحماية» وتلك الجماعات المعارضة تقليدياً واتفقت مصالحهم جميعاً على التنديد بمنظمة ITO لتركها المجال واسعاً للضوابط الحكومية وآليات التهرب للاقتصاديات الأجنبية. فكانت حظوظ ميثاق هافانا بنيل مصادقة الكونغرس، في مواجهة هكذا معارضة، ضئيلة فلا عجب أن هذه المنظمة قد ماتت قبل أن تولد.

كان للفشل الذي صادف عملية التفاوض حول ITO أثر عميق. فقد أدى إلى انهيار المنظمة تحت ثقل مطامحها. وبذلك علمت المفاوضين في شؤون التجارة وأسيادهم الساسة بعض الدروس الهامة عن حدود السلطة التي يمكن أن تصل إليها آنذاك منظمة تجارية متعددة الأطراف من الناحية السياسية، فلقد وضحت أن أي عملية تدخل فيها أطراف متعددة تجازف بالانحراف عن أهدافها الأصلية إن لم تأخذ في

حسبانها وجهات نظر الأطراف المتأثرة، سواء كانت هذه مصالح محلية أم بلداناً أصغر حجماً تشارك على طاولة المفاوضات. وكما سوف نطالع لاحقاً في هذا الكتاب فإن الدروس التي أتت بها تجربة منظمة التجارة الدولية ITO صار لها اليوم صدى يفوق حتى ما كان لها في حينه، وذلك عندما حوصرت منظمة التجارة العالمية WTO بمطالب تفرض توسيع تنظيمها ليشمل القضايا المحلية مثل العمالة والبيئة. وبعد أفول ITO وعواقبها ذات الآثار البعيدة التي امتدت حتى يومنا هذا، أفادت تلك التجربة بصورة مباشرة في أنها أعانت المفاوضين على تحديد ما هو ممكن سياسياً. وكان مقدراً العثور على هذه الإمكانية السياسية في اتفاقية التعرفة الجمركية والتجارة General Agreement on Tariffs and Trade (اختصاراً GATT الغات).

اتفاقية التعرفة الجمركية والتجارة (الغات)

اقترحت الولايات المتحدة، منذ عام 1945، حين كان النقاش حول ITO دائراً، التفاوض حول معاهدة للتجارة متعددة الأطراف تخفض التعرفات الجمركية بين البلدان المشاركة في هذه المعاهدة. والمنطق وراء هذا الاقتراح إدراك الإدارة الأمريكية بأن قيام ITO (لكونها منظمة متعددة الأطراف) يقتضي إقرارها من الكونغرس، بينما يمكن التفاوض على اتفاقية تجارية وإنفاذها بيسر أعظم بموجب السلطة المخولة للإدارة بمقتضى اتفاقيات التجارة المتبادلة لعام 1945. ومع المفاوضات الجارية حول ميثاق هافانا، دخلت المفاوضات التي كانت جارية حول اتفاقية متعددة الأطراف بشأن تخفيض التعرفة بكل قوة

في مؤتمر جنيف، عام 1947. وكانت نتيجة هذه المفاوضات المشار إليها قيام اتفاقية التعرفة الجمركية والتجارة (الغات) لتكون اتفاقية مؤقتة إلى أن تغدو منظمة التجارة الدولية ITO نافذة، وشملت قضايا متضمنة في فصل السياسة التجارية (الفصل الخامس) في ميثاق هافانا. وقد وقعت على هذا الأساس 23 دولة منها 11 من الدول النامية، في يناير/كانون الثاني 1948، وشكلت أساساً أولياً للتعاون المتعدد الأطراف حتى تشكيل منظمة ITO. وقد وفر هذا الاتفاق المؤقت الأساس لنظام التجارة الدولية على مدى 47 سنة.

كان مدى اتفاقية الغات متواضعاً بالمقارنة مع ITO الأكثر طموحاً؛ والحق أن هذه الاتفاقية لا تزيد عن فصل السياسة التجارية لمنظمة ITO مع آلية ضعيفة لفض النزاعات. والوثيقة الأصلية تخلو من ذكر التوظيف أو التنمية أو الممارسات التجارية المعيقة أو الاتفاقيات السلعية، ناهيكم عن تناول قضايا مثل معايير العمل. وعلى العكس من ميثاق هافانا الذي اتسع ليشمل قضايا محلية من خلال القواعد المتعلقة بممارسات الشركات الاحتكارية، فإن اتفاقية الغات لا تسري سوى على الحكومات. وقوتها الإجرائية تقع خارج حدود الدول ولا تتناول إلا التعرفة الجمركية. وقد أرسى القسم 1 في الاتفاقية مبدأ عدم التمييز بمنح كافة الأعضاء المتعاقدين وضع الدولة الأكثر رعاية (وإن يكن من المسموح ممارسة التمييزات الامبريالية وعقد الاتفاقيات الإقليمية). كذلك يتضمن الترتيب جداول التنازلات في التعرفة الجمركية. وقد تناول القسم الثالث الإجراءات، بما في ذلك موافقات

الانتساب، والتعديلات والانسحابات. أما الالتزامات الموضوعية فقد تضمنها القسم الثاني. ولكن لما كانت الموافقة على اتفاقية الغات قد تمت على أساس مؤقت وحسب فقد سمح اتفاق التطبيق المؤقت باستثناء هام فيما يتصل بتنفيذ القسم الثاني. إذ يقتضي هذا الاتفاق أن تقوم الحكومات الموقعة بتنفيذ القسم الثاني إلى «الحد الأقصى الذي لا يخالف التشريع النافذ». وهذا يعني أنه بوسع الأطراف المتعاقدة الإدعاء بامتلاكهم «حقوق الجد» (grandfather rights) بما يخص أي تشريع موجود سابقاً ولا يطلب منها تنفيذ القانون الخاص المنصوص عليه في اتفاقية الغات.

إذا كانت نصوص اتفاقية الغات تقدم نقيضاً صارخاً لنموذج ITO، فالادعى للاهتمام طبيعتها القانونية. ذلك أن اتفاقية الغات لم تكن لتزيد عن كونها ساحة للتفاوض، يشدها إلى بعضها بعضاً معاهدة موقعة من أطراف متعاقدة (أكثر من كونهم أعضاء في منظمة). فللإشارة إلى العمل المشترك بين أعضاء يقومون بعمل هيئة جماعية استخدم مصطلح «الأطراف المتعاقدة» (في الحالة العليا) مقابل كلمة «تنظيم» أو حتى «عضوية». وكان المحلل المختص باتفاقية الغات جيلبرت وينهام قد وصف المنظمة بأنها «شكل من التعاقد الرسمي الموجه بالقانون وغير التنظيمي للتعاون في الشؤون الدولية». ذلك أن اتفاقية الغات كانت تفتقر للشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظمات الدولية، وليس لها السلطة التي تسمح بالعمل الجماعي ضد أقطار منفردة.

وكـان لهـذا الطـابع التـعـاقـدي أكـثـر من التنظيـمي الذي تتـسم به اتفاقيـة الغات بعض الآثار العملية الهامة على عملها اليومي. فقد كان من المقرر، مبدئياً، أن تلتقي الأطراف المتعاقدة مرة أو اثنتين في العام، لكن في عــام 1951 تشكلت لجنة مــا بين الدورات لتنظيـم الاقـتــراع بالبريد الجوي أو البرقي للتصويت على أشكال معينة من القيود على الاستـيراد. ثم حل مـحل هذه اللجنة. فـي العـام 1960 مـجلس ممثلين. وصـارت الأمـانة العـامـة للغـات (السكـرتاريا) تعـرف باسم المفـوضيـة المؤقتـة لمنظمـة التـجـارة الدوليـة (ICITO) بما يشـدد من جـديد على طابعها المؤقت. وكانت اجتماعات الغات توجه من الأطراف المتعاقدة، ودور السكرتاريا في ذلك كله ثانوي. كـذلك كانت آليـة فض المنازعات ضعيفة. ولكن الغات تطورت مع مرور الوقت مـن مجموعة عـاملة من الأمم التي منحت السلطة في السنوات الأولى للغـات لتـصـبح هيـئـة مـحلفين من الخبـراء. لكن قـرارات الهيـئة ينبـغي أن تحظى بموافـقـة الأطراف كافـة بالإجماع، ويمكن للطرف الخاسر منع تبني القرار أو إرجاء العملية (وذلك ما كان يحصل فعلاً).

أمـا من حـيث اتخـاذ القـرار واقـعـيـاً فقـد كـان الاتفاق يمنح كل طرف متعاقد صـوتاً واحداً. كما أن المادة XXV. 5 كانت تنص على التالـي، «تتخـذ القـرارات بأغلبيـة الأصوات، مـا لم تنص هذه المادة على اسـتثناء». على أن اتفـاقيـة الغات قـد مارست عمليـاً قاعـدة اتخـاذ القـرارات بإجمـاع الأصوات؛ أي أن القـرار يتـخـذ عند عـدم اعتراض أحد الأعضاء الحاضرين عليه. وكانت هذه القرارات تصل

عادة إلى ما يسمى باجتماعات الغرفة الخضراء والتي لا تعقد إلا بدعوة. وكانت مفاوضات التعرفة الجمركية تجري بشكل أساسي على مبدأ المورد الرئيسي: ووفق هذا المبدأ يتفاوض الموردون والمستهلكون لمنتج معين على خفض التعرفة الجمركية ثم تعمم التخفيضات على كافة الأطراف المتعاقدة.

وكان مؤدى عدم وجود البنية التنظيمية الخاصة بالغات أن الالتزام بها أقل تكلفة من الانتماء إلى الإيتو. فلا عجب أن تصمد هذا الزمن كله، نظراً للتكاليف الضئيلة للمشاركة وخاصة للبلدان النامية. بيد أن ضعف المؤسسة كان يعني أنها لم تأت إلا بالقليل لمعالجة جوانب التفاوت في بنية السلطة التي أضرت بشكل حاد بالبلدان النامية وعلاقاتها التجارية. فقد وقع عبء التفاوض وتنفيذ الاتفاقيات على الأعضاء أنفسهم، ولم تقدم السكرتاريا في هذا سوى القليل من المساعدة. فوجدت البلدان النامية نفسها غير مهيئة للمشاركة بشكل فعال في هذه المعاهدة القائمة نظرياً على المساواة في التصويت، وذلك بسبب قدرتها التقنية المحدودة. كما وجدوا أيديهم مغلولة حين استبعدوا من المشاورات عند اتخاذ القرارات الرئيسة التي تجري في الغرفة الخضراء (باستثناء البرازيل والهند اللتين كانتا من الأعضاء الأوائل في الغات والمدعوين إلى اجتماعات القاعة الخضراء). وكانت هذه المعوقات في العملية هامة في حد ذاتها من حيث أنها أثارت بين الأعضاء الصغار شعوراً بالتهميش في المنظمة. لكنها ترجمت في جوهر الغات وكانت لها نتائج ضارة بالبلدان النامية.

كان مبدأ المورد الرئيسي إحدى عمليات التفاوض التي أدت إلى استبعاد البلدان النامية تلقائياً من عملية وضع جدول أعمال لموضوعاته أهمية لدى هذه البلدان. ومن المسلم به أن الامتيازات التي تم التفاوض عليها على أساس مبدأ المورد الرئيسي قُدمت لكافة الأطراف المتعاقدة الأخرى، سوى أن هذه الامتيازات كانت في كثير من الأحيان تمس منتجات ليس للبلدان النامية فيها مزية في التصدير. فقد جرى استبعاد المنتجات ذات الأهمية للبلدان النامية من السلطات الممنوحة للغات عبر العديد من الاستثناءات المتنوعة وأشهر هذه الاستثناءات المشينة المتعلقة بالمنتجات الزراعية والنسيج. وكانت الغات قد سمحت سابقاً بنظام الحصص والدعم للمنتجات الزراعية. فجرى إضعاف هذه القواعد المتعلقة بالزراعة وأضيفت تنازلات خاصة تسمح بقيود غير التعرفة الجمركية وقيود كمية. وكانت الولايات المتحدة السباقة إلى الإفادة من مثل هذا التنازل في عام 1955؛ وكان نظام الغات الزراعي في الواقع فضفاضاً بما فيه الكفاية حتى يسمح بوجود سياسة زراعية أوروبية مشتركة. أما في حالة منتجات النسيج فقد طالبت الصناعات المحلية في عدة بلدان متقدمة، مع صعود اليابان في العام 1955، بحق فرض قيود على صادرات المنسوجات الرخيصة من اليابان. واستخدمت أساليب متنوعة لتيسير هذه الحماية، بما في ذلك قيود التصدير الطوعية من جانب البلدان المصدرة. وقد تبلور نظام الحماية هذا في النهاية في اتفاقية الخيوط المتعددة الألياف في العام 1974.

وأخيراً غابت المخاوف التي تحيط بالتنمية من اتفاقية الغات الأساسية بعد ما كانت ضمن ميثاق هافانا. وأضيف الجزء الرابع الذي يعنى بالتجارة والتنمية إلى اتفاقية الغات في العام 1965 بعد ممارسة قدر من الضغوط من البلدان النامية ضمن الغات والجمعية العامة للأمم المتحدة ومؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية يونكتاد (UNCTAD). وتم الإقرار عندئذٍ بمبدأ المعاملة بالمثل سوى أن اللغة التي صيغ بها كانت لغة ضعيفة ولم تقدم سوى بضعة إجراءات جذرية لمعالجة الهموم المتصلة بالتنمية. وفي ضوء مكامن الضعف هذه في الغات من حيث كونها مؤسسة دولية، سرعان ما استهانت البلدان النامية بها واعتبرتها «ناد للأغنياء» وراحت تسعى إلى منابر بديلة أخرى مثل الجمعية العمومية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (اليونكتاد) للإعلان عن مطالبها.

وبالرغم من شعور الغالبية العظمى من البلدان النامية بالضيق والتهميش، فقد استمرت الغات في الوجود ما يزيد عن أربعة عقود. وهذه الحياة المديدة كانت لافتة للنظر بشكل خاص إذا ما أخذنا تاريخ سابقتها الحافل بالصعوبات. لكنها في بعضها مستمدة من مقدرتها على التكيف مع حاجات كبار التجار في العالم الغربي. إذ غطت المصالح التجارية الخاصة بالبلدان المتقدمة دون أي تجاوز على قوانينها في الداخل. وكان مؤدى ضعف بنيتها المؤسساتية من حيث عمليات التفاوض وإجراءات اتخاذ القرارات وآليات تسوية المنازعات أن البلدان المتقدمة لن تتخلى عن التزاماتها الخفيفة. وبعبارات أخرى، كانت نقاط

الضعف في الغات حاسمة في ضمان التزام ومشاركة البلدان التجارية الكبرى ـ الولايات المتحدة والمجموعة الأوروبية وكندا واليابان (والتي تسمى أيضاً مجموعة الأربعة) وبالتالي بإنتاج معاهدة أكبر أهمية من منظمة ITO، مما سيكون عليه حالها بدون الولايات المتحدة.

لقد تناولت الجولات الأربع الأولى من مفاوضات الغات أساساً موضوعات التعرفة الجمركية على السلع. كما أن إجراءات الغات المؤسساتية الضعيفة قد وفرت لها مرونة كافية للتجديد والتكيف على الأقل مع بعض التغيرات الدولية. وقدمت الغات، بدءاً مع جولة كينيدي (1964-67)، وبشكل أوضح في جولة طوكيو (1973-79)، نظاماً من الاتفاقيات المتعددة الأطراف (أي اتفاقيات موقعة طوعاً من بعض البلدان عوضاً عن توقيعها من الأطراف المتعاقدة جميعاً) على قضايا تعالج أشكالاً من الحماية أحدث مما كان معروفاً. وبنود هذه الاتفاقية اتسعت بحيث تشمل عوائق الصحة العامة وصحة النباتات أمام التجارة والعوائق الفنية للتجارة وأشكال أخرى من العوائق غير الجمركية. كذلك سجل انضمام البلدان النامية قفزة في هذه الفترة. والملاحظ هنا أن الغات كانت تنمو من حيث السلطة والحجم. واستجابة لتغير التميز النسبي الذي تتمتع به البلدان المتقدمة أضافت جولة الأورغواي (1986-94) ما يسمى بالقضايا الجديدة إلى سلطة الغات: الخدمات وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، وإجراءات الاستثمار المتصل بالتجارة. وقدمت الوعود للبلدان النامية مقابل موافقتها على إضافة تلك العناصر بتنازلات في مجال الزراعة والنسيج والبضائع الصناعية.

1. الجولات التجارية في الغات

العام	مكان واسم الجولة	الموضوعات	عدد البلدان المشاركة
1947	نيف	تعرفات جمركية	23
1949	آنسي	تعرفات جمركية	13
1951	توركاي	تعرفات جمركية	38
1956	جنيف	تعرفات جمركية	26
1961-1960	جنيف ـ جولة ديلون	تعرفات جمركية	26
1967-1964	جنيف ـ جولة كينيدي	تعرفات جمركية وإجراءات ضد الإغراق	62
1979-1973	جنيف ـ جولة طوكيو	تعرفات جمركية ـ إجراءات غير جمركية، اتفاقيات «أطر عمل»	102
1994-1986	جنيف ـ جولة الأورغواي	تعرفات جمركية، إجراءات غير جمركية، قواعد، خدمات، ملكية فكرية، تسوية نزاعات، منسوجات، زراعة، إنشاء منظمة التجارة العالمية WTO، وسواها.	123

لم تصمد اتفاقية الغات المؤقتة 47 عاماً وحسب، بل وازدهرت أيضاً. ومن المسلم به أن الاتفاقية كانت مشروعاً أقل طموحاً من منظمة التجارة الدولية ايتو، كما أن افتقارها لبنية تنظيمية أدى إلى توليد العديد من المشكلات خاصة للبلدان النامية. إلا أن نقاط ضعف الغات ذاتها هي التي كفلت لها البقاء سياسياً. فالسلطة المحدودة للغات كان مؤداها تحررها من التناقضات الكثيرة والتسويات السياسية التعجيزية التي عانت منها منظمة التجارة الدولية ITO، فيما كانت الأقطار المشاركة تبدي استعداداً أعظم للالتزام بمعاهدة مما لو كانت أيديهم مغلولة بمنظمة أشد عدوانية وتتمتع بآلية قوية لتسوية النزاعات. وكانت البلدان النامية، بالرغم من شكواها المتكررة من نظام الغات الحصري الاقصائي، تتزاحم مع بعضها بعضاً لدخول المنظمة. فهنا أنموذج لنظام تجارة متعددة الأطراف ـ إن لم نقل منظمة كانت تبدو ناجحة في عملها. ومع ذلك فقد حلت عام 1995محل الغات القديمة منظمة جديدة: منظمة التجارة العالمية World Trade Organization (WTO).

الفصل الثاني

إنشاء منظمة التجارة العالمية

كان تشكيل منظمة التجارة العالمية في عام 1995 حدثاً خطيراً، خاصة حين ينظر إليه على أساس تاريخ المحاولات الفاشلة لتأسيس هكذا منظمة. وسأقوم في هذا الفصل بتحليل العمليات السياسية التي أدت إلى الاستعاضة عن الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (الغات) بهذه المنظمة الجديدة، وإبراز الجوانب المستمرة والمختلفة بين منظمة التجارة العالمية WTO وسلفها، الغات.

أسباب تشكيل منظمة التجارة العالمية

كان إنشاء منظمة للتجارة العالمية حلماً عزيزاً، لطالما نأى عن التحقق، للمفاوضين المعنيين بالتجارة في فترة ما بعد الحرب، وعلى مدى خمسين عاماً. وقد اعتبرت الغات بديلاً بائساً لمنظمة التجارة الدولية ايتو ITO . ومع ذلك استمرت المحاولات لتشكيل منظمة متعددة الأطراف. وعرضت بعض الأطراف المتعاقدة تشكيل هيئة أكثر استمراراً، في شكل منظمة للتعاون التجاري، في عام 1955. ولكن هذا الاقتراح لم يلق من النجاح أكثر مما نالته ITO. أما الاقتراح بإنشاء منظمة دولية للتجارة برعاية الأمم المتحدة فقد طرح في عام 1963 على المجلس الاقتصادي والاجتماعي (ECOSOC) ولم يأت هذا الاقتراح بالنتيجة المتوخاة. ولكن حين تمت اتفاقية مراكش وكانت خاتمة لجولة الأورغواي

من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، في عام 1993، ولدت منظمة التجارة المتعددة الأطراف التي طالما سعوا إليها طويلاً. وقد وجدت منظمة التجارة العالمية WTO، من الناحية القانونية يوم 1 كانون الثاني/يناير 1995، وضمت في عضويتها 128 بلداً.

كان ظهور منظمة التجارة العالمية WTO في عام 1995، في جزء منه استجابة لتغيرات أساسية في نظام التجارة الدولية في الثمانينات. بيد أن إنشاءها كان أيضاً نتيجة عمليات تفاوضية معقدة أدت إلى «الصفقة الكبرى»، حسب وصف سيلفيا اوستري. ولولا العمليات التي أدت إلى تسوية ومقايضات حصيفة فربما انتهت منظمة التجارة العالمية (WTO) إلى المصير ذاته الذي انتهت إليه منظمة التجارة الدولية (ITO). ولسوف نعتمد في هذا القسم على مجموعتي التفسير ـ الحاجات المتغيرة وعمليات التفاوض ـ في تحليل تكوين منظمة التجارة العالمية WTO. بيد أنه من المفيد للمرء أن يتذكر اعتراضاً واحداً يُساق في هذا المجال. وصفوة القول في هذا أن عمليات التفاوض والصفقة الكبرى الناتجة عنها على ارتباط وثيق باتفاقية الغات، وإن كانت منظمة WTO قد تشبه في ظاهر الأمر، من حيث كونها منظمة دولية، مشروع منظمة الايتو ITO. ولسوف توضح الفصول التالية في هذا الكتاب أنه كان لاستمرار أساليب عمل الغات في آليات العمل اليومي لمنظمة التجارة العالمية WTO التأثير البالغ على طبيعة المنظمة وتطورها بوصفها منظمة دولية.

إن إنشاء منظمة تجارة متعددة الأطراف لم يكن مطروحاً حين تقرر عقد جولة الأورغواي. ولكن الضيق بالغات كان يشتد في محافل مختلفة. فالعوائق غير الجمركية قد انتشرت في سبعينات القرن العشرين. كذلك فإن تدخل جولة طوكيو في معالجة هكذا عوائق بقوانين طوعية برهن على عدم فعاليته إلى حد بعيد. كما أن تغير المزية النسبية التي تتمتع بها البلدان المتقدمة، وفي مقدمتها الولايات المتحدة، تتطلب الآن تطوير الغات لتشمل موضوعات خدمية جديدة من حقوق الملكية الفكرية وإجراءات الاستثمارات إن شاءت الحرص على بقاء البلدان التجارية الكبرى. بالإضافة إلى أن البلدان النامية واجهت ضرورات ملحة جديدة. فالانتكاسة الاقتصادية في الثمانينات أدت بالعديد من تلك البلدان إلى دراسة الأخذ بنموذج شرق آسيا القائم على النمو الذي محوره التصدير، ومحاولة مجابهة هذا العجز المتزايد بتوسيع التجارة العالمية. ولتنفيذ استراتيجية التنمية هذه وجني فوائد التحرير المنفرد، وحماية نفسها من ازدياد العوائق غير الجمركية، ولتضمن أن تلك القضايا الجديدة سوف تكون ضمن مقايضة تدعم مصالحها، اضطرت البلدان النامية إلى المضي إلى طاولة المفاوضات. واستجابة لهذا الإقبال المتزايد والنشط على الانتساب إلى عضوية الغات ومعها مطالب جديدة، كان محتماً أن يتوسع جدول أعمال الغات بما يتجاوز نطاق قضايا التعرفة الجمركية على البضائع. ولقد شهدت جولة الأورغواي مثل هذا التوسع، إلا أن البنية القديمة للغات كانت قاصرة عن معالجتها.

كانت إحدى القضايا المركزية التي واجهت المفاوضين في جولة الأورغواي توفير بعض التماسك والتكامل على الاتفاقيات المتعددة التي تحققت في نهاية جولة طوكيو. فأشار القانوني الاختصاصي بالتجارة الدولية جون جاكسون إلى أن بعض تلك الاتفاقيات كانت متناقضة مع بعضها بعضاً وجرى تنفيذها وفق اتفاقيات متعارضة لفض النزاعات وعبر أعضاء مختلفين. وكان ملحوظاً أنه ما لم يتم العثور على آلية للتنسيق بين هذه المجموعة المتداخلة من الاتفاقيات فإن الاتفاقيات الجديدة التي يجري التفاوض عليها في جولة الأورغواي ستجعل النظام غير قابل للحياة. ولحل هذه المشكلة اقترح جاكسون إنشاء منظمة للتجارة العالمية.

ولم يكن التماسك مجرد مشكلة داخلية خاصة بالغات بل وظهرت كذلك في تعاملاتها مع برامج تحرير التجارة التي يديرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. فكان من الضروري إيجاد آلية لبلوغ قدر أعظم من التنسيق بين الغات والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتحقيق التماسك للنظام الاقتصادي الدولي. فظهر الحل في قيام منظمة تجارة ربما تتمكن من ضبط هكذا علاقات خارجية مع المنظمات الدولية الأخرى.

وما إن طرحت فكرة إنشاء منظمة للتجارة العالمية حتى بدأت الأطراف المتعاقدة في الغات برؤية ما فيها من فوائد. فبرزت كندا مؤيداً فعالاً لقيام هذه المنظمة، وكذلك الاتحاد الأوروبي. وقد تقصى جون كروم تاريخ المفاوضات في جولة الأورغواي وأشار إلى أن أول

ورقة رسمية حول تأسيس مثل هذه المنظمة صدرت عن الاتحاد الأوروبي في يونيو/حزيران 1990. وإلى جانب تلبية الحاجة إلى مزيد من التماسك بين قوانين الغات، ذهب الاقتراح الأوروبي إلى أنه سيكون مفيداً على نحو واضح اعتماد نظام واحد لتسوية النزاعات تحت رعاية هكذا منظمة. كذلك رأى الاقتراح أن طبيعة الغات المحدودة قد حالت دون قيامها بوظائف هامة مثل مراجعة السياسة التجارية التي تأخذ بها الأطراف المتعاقدة والمفاوضات الخارجية مع المنظمات الدولية. وفيما بعد قدم الاتحاد الأوروبي وكندا معاً عدة اقتراحات مفصلة داعية إلى إنشاء منظمة تجارة متعددة الأطراف وتشغيلها. ولكن كان هناك بلدان عديدة لم تتبين فضائل الاقتراح واقتضى الأمر إقناعها بالفكرة.

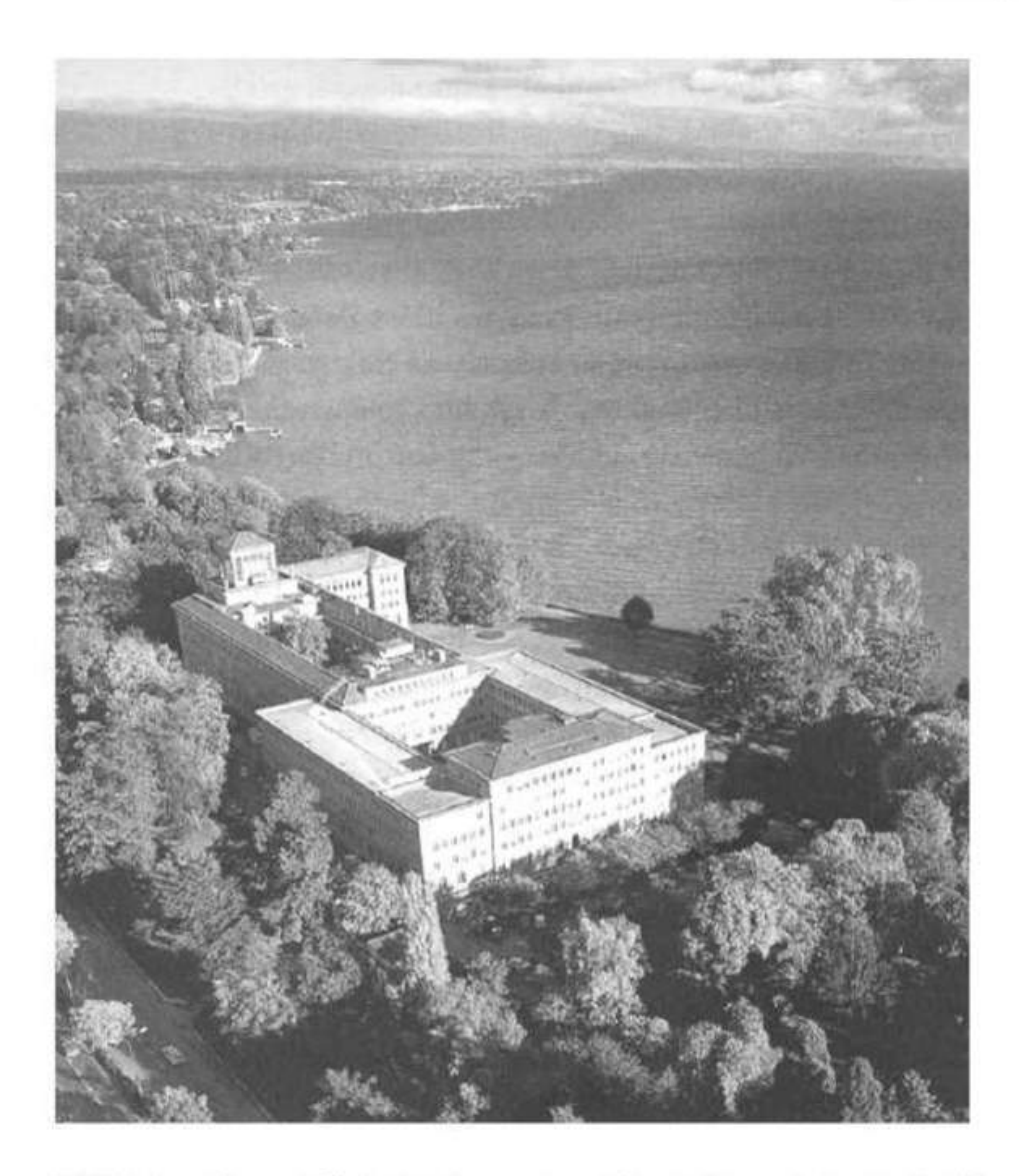
تمت مواجهة شكوك البلدان النامية حيال فكرة إقامة منظمة للتجارة متعددة الأطراف بإضافة إنشاء منظمة التجارة العالمية WTO إلى الصفقة الكبرى. فمقابل إضافة «القضايا الجديدة»، والالتزام الشامل الوحيد، والمنظمة الجديدة WTO وآلية تسوية النزاعات الأقوى لديها، منحت البلدان النامية ضم المنتجات الزراعية والنسيج، والمعاملة الخاصة والتفضيلية من خلال فترات أطول لوضع بعض الاتفاقيات الجديدة موضع التطبيق. وما أن أُخذ بالالتزام الشامل ليشمل اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية، لم يعد أمام البلدان النامية سوى أن تختار بين الموافقة على العرض برمته بما في ذلك تكاليفها المحتملة أو التنازل عن الفرص الجديدة جميعها التي طرحتها جولة الأورغواي. وكان أن قبلوا بالعرض كله وأصبحوا بذلك أعضاء في المنظمة.

استمرت مقاومة الولايات المتحدة للمنظمة موضوع النقاش ردحاً طويلاً من الزمن. ويحدد جيلبرت وينهام، حسب رواية نائب المدير العام وارانت لافوريل، المساومات التي تخلت فيها الولايات المتحدة أخيراً عن معارضتها في العام 1993. فيذكر عن كبير المفاوضين الأمريكيين أنه قال أن حكومة [بلاده] على استعداد لمراجعة موقفها المعارض إذا أمكن حل المشكلات الأخرى كلها في هذه الجولة بحيث تتفادى المجازفة بمواجهة المعارضة من جماعات معينة في الكونغرس. وقد تخلت الولايات المتحدة عن معارضتها، في النهاية، مقابل تنازلات من الاتحاد الأوروبي في موضوع رقائق الحاسوب وتغيير اسم المنظمة من منظمة التجارة المتعددة الأطراف إلى منظمة التجارة العالمية.



3. الفصل الأخير ـ الاحتفال باختتام جولة الأورغواي، وحفل التوقيع في ابريل/نيسان 1994، في مراكش بالمغرب. وقد اشتملت اتفاقية التجارة الواسعة على 29 اتفاقية تضم «القضايا الجديدة»، الخدمات، وحقوق الملكية الفكرية، وإجراءات الاستثمار، بالإضافة إلى 36000 صفحة من الجداول الوطنية المتعلقة بالسلع والخدمات.

من المؤكد أن إنشاء منظمة التجارة العالمية WTO، كان استجابة لمشكلات ما عادت بنية الغات القديمة تستطيع التكيف معها. ولكن إنشاءها كان كذلك نتيجة استبعاد واع لمجالات معينة مثار جدل واتفاقيات هزيلة في مجالات أخرى. فقد كانت الاتفاقية حول الزراعة خطوة هامة لضم الزراعة إلى بعض الشروط العامة. ولكن الاتفاقية تركت، كما يبين الفصل 4، مجالاً واسعاً لتستمر الحماية في تلبية مقتضيات البلدان التجارية الكبرى. واشتملت اتفاقية التجارة العامة في الخدمات النمط 4، أي تجارة الخدمات من خلال حركة البشر، لكن الالتزامات الفعلية في هذا النمط كانت محدودة. وعلى العكس من منظمة التجارة الدولية ITO، واستمراراً لتقاليد الغات، لم تشمل منظمة التجارة العالمية WTO معايير العمل، واتفاقيات السلع، أو الإجراءات الاحتكارية. ويبين الفصل التالي أن WTO قد التزمت بتقاليد عمل الغات، بالرغم من محاولات جرت لتقنين وتشريع بعض أساليب اتخاذ القرارات. وقد أثارت هذه الاستثناءات وجوانب الضعف، في حالات عدة، تناقضات داخل WTO، سوف نتناولها في مجال آخر من هذا الكتاب.



4. مركز وليام رابارد ـ المبنى الذي ضم سكرتاريا الغات منذ عام 1977 ـ وما يزال المبنى يضم الآن منظمة التجارة الدولية WTO. وكان هذا أول مبنى يشيد حصراً لإيواء منظمة دولية. وكانت سكرتاريا الغات قد اتخذت مقراً لها فيلا بالقرب من مبنى الأمم، أي مقر الأمم المتحدة في جنيف، قبل انتقالها إلى مركز وليم رابارد.

ولكن هذا القصور، على الأقل يوم إنشاء المنظمة، كفل دعم البلدان التجارية الرئيسة وبذلك استندت WTO بثبات على طموحها المحدود.

المبادئ التي تقوم عليها منظمة التجارة العالمية

تقوم اتفاقيات منظمة WTO على مبدأين أساسيين وكلاهما مستمدين من الغات ويشيران إلى عوامل الاستمرار بين منظمة التجارة العالمية وسلفها.

في فكرة عدم التمييز مفتاح مبدأ التعددية في الغات و WTO. ويصف برنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي في كتابهما المرجع مكونين في مبدأ عدم التمييز: قاعدة البلد الأكثر رعاية والمعاملة الوطنية. وقاعدة البلد الأكثر رعاية في منظمة التجارة العالمية WTO مستمدة من المادة الأولى في الغات. وهذه القاعدة في عبارات هوكمان وكوستيكي «تشترط أن يلقى منتج ما مصنوع في أحد البلدان الأعضاء نفس المعاملة التي تلقاها المادة المصنوعة في أي بلد آخر». وبكلمات أخرى: يجب تعميم أي تسهيل يمنح لأحد الأطراف بحيث يشمل الأطراف الأخرى جميعاً. ويطبق مبدأ البلد الأكثر رعاية (MFN) على كافة القضايا المشمولة بصلاحيات منظمة التجارة العالمية. والاستثناءات المسموح بها قليلة ومحددة بوضوح. وهذه الاستثناءات تسري على اتفاقيات التجارة الإقليمية والمعاملة التفضيلية للبلدان النامية بعدم سريان فقرة من جانب عضو فاعل ضد بلد حديث العضوية.

ويتطلب الجانب الثاني من مبدأ عدم التمييز ـ المعاملة الوطنية ـ من البلدان الأعضاء معاملة البضائع الأجنبية بقدر من التفضيل لا يقل عما تحظى به البضائع المحلية، حالما تكون تلك البضائع قد لبت كل الشروط التي يقتضيها ذلك البلد. وقاعدة المعاملة الوطنية

مستمدة من القسم IIمن الغات الأصلية. إلا أن بروتوكول التطبيق المؤقت (كما بينا في الفصل الأول) أتاح للبلدان الالتفاف على المعاملة الوطنية بإدعاء حقوق الجد. ولقد تغير هذا الوضع مع إنشاء منظمة التجارة العالمية، حيث المعاملة الوطنية التزام عام في كافة القضايا، باستثناء وحيد يتعلق بتجارة الخدمات.

والمبدأ الثاني الذي يسم اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، هو مبدأ المعاملة بالمثل الذي يوجه أيضاً التخفيضات الجمركية جميعها التي تمت بموجب اتفاقية الغات. فمبدأ المعاملة بالمثل آلية هامة تحد من الركوب الحر (الذي يضعف قوة مبدأ عدم التمييز بين الأعضاء). كما أن هذا المبدأ يجعل الموافقة على التخفيضات الجمركية أمراً ميسراً من الناحية السياسية في الداخل. بيد أن مبدأ المعاملة بالمثل هذا كان ينغص العلاقات بين البلدان النامية من جهة والمتقدمة من جهة أخرى، في الغات وفي منظمة التجارة العالمية على حد سواء. ويذكر عن المندوب الهندي الذي يستشهد بخطاباته على نطاق واسع قوله في السنوات الأولى من عمر الغات: «المساواة في المعاملة إنما تكون بين الأنداد وحسب. فالضعيف لا يستطيع أن يحمل الثقل الذي يحمله العملاق». ولقد تم القبول باستثناء البلدان النامية من مبدأ المعاملة بالمثل في الغات إبان جولة طوكيو من خلال «بند التمكين». فأنشأ هذا البند أساساً قانونياً في الغات لتعميم نظام التفضيلات ـ نظام للمعاملة الخاصة والتفضيلية ـ (S & D) الذي أرسي برعاية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ولكن هذا الشرط ذاته جاء ويا للسخرية نتيجة

لمقايضة بإضافة مبدأ التدرج الذي يقتضي من البلدان النامية العودة إلى لعبة المعاملة بالمثل بين أطراف متعددة حالما تكون قد ارتقت سلم التطور. وفي منظمة التجارة العالمية WTO جرى إضعاف نظام(S&D) بقدر أكبر والحد منه إلى حد بعيد لفترات زمنية أطول في تطبيق الاتفاقات والمساعدة التقنية لتيسير هذا الموضوع.

ومنظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى هذين المبدأين العريضين، تشبه الغات من حيث اعتمادها على الشفافية والإلزام بتنفيذ التعهدات ووجود «صمامات أمان» تسمح للحكومات بتقييد التجارة في ظروف معينة. والواقع أن تشكيل منظمة التجارة العالمية قد وسع من شرطي الشفافية والإلزام في تنفيذ الاتفاقيات. فلم يعد الأعضاء ملزمين بنشر الشروط التجارية التي يفرضونها والإعلام عن التغييرات التي يجرونها وحسب، بل إن سياساتهم باتت تخضع للرصد والمتابعة من جانب السكرتاريا عبر آلية مراجعة السياسة التجارية فإذا نقض بلد ما التزاماته، فبوسع منظمة التجارة العالمية التوجيه، عبر سلطتها الأقوى في تسوية النزاعات، باتخاذ إجراءات زجرية. وهذه موضوعات سوف يجري تناولها بقدر أوسع من التفصيل في الفصل 5.

كيف تختلف منظمة التجارة العالمية عن الغات؟

أوضحت الأقسام السابقة وجوه الاستمرار المشتركة بين الغات ومنظمة التجارة العالمية. وهذه المنظمة المشار إليها ما تزال بمثابة المنبر للمفاوضات وتوفر نظاماً للسلوك شأنها في هذا شأن الغات.

على أن هذه الاستمرارية تفرض التساؤل عما جعل منظمة التجارة العالمية تثير هذا القدر الكبير من القلق والخوف العام أكثر مما أثارته سابقتها الغات. إن الجواب يكمن في الطبيعة القانونية لمنظمة WTO التي تجعلها فصيلة مختلفة عن الغات. فبالرغم من الكثير من وجوه الشبه بينهما فإنهما تختلفان عن بعضهما في ستة وجوه.

أولاً، لم تكن الغات لتزيد من الناحية القانونية عن كونها معاهدة متعددة الأطراف بين أطراف متعاقدة؛ وأما منظمة التجارة العالمية فمنظمة دولية تتألف من أعضاء. فالمادة الأولى من الاتفاقية تشير صراحة إلى تأسيس منظمة التجارة العالمية وتصفها بأنها منظمة. والمنظمة معهود إليها بمهمة وضع الإطار القانوني المشترك لضبط العلاقات التجارية بين أعضائها (المادة الثانية). وتنص الاتفاقية على بنية تنظيمية محكمة يقوم عليها عمل WTO وتمكنها من التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى التي تضطلع بمسؤوليات تتصل بمسؤوليات WTO. كما أن هذه المنظمة تتمتع بشخصية قانونية لم تكن لدى الغات.

ثانياً، لم تطبق الغات، كما سلف العرض في الفصل السابق، إلا على أساس مؤقت؛ وقد استثنى بروتوكول التطبيق المؤقت (فقرة حقوق الجد) الأطراف المتعاقدة من تطبيق بعض المواد العامة في الغات إن لم تكن تتفق مع التشريع الساري. أما منظمة التجارة العالمية فقد أنشئت على العكس من ذلك كمنظمة قائمة بذاتها عوضاً عن أن تكون إجراء مؤقتاً. وبالنتيجة لم يعد مبدأ حقوق الجد العام قائماً، وإن استطاعت الولايات المتحدة الاحتفاظ «بحق جد» واحد. ومؤدى هذا

أنه لم يعد للبلدان الأعضاء التوسل بالتشريعات القانونية السابقة لوجود المنظمة لتجنب التقيد باتفاقيات منظمة التجارة العالمية. بل عليهم بذل كل ما يلزم حتى ولو اقتضى ذلك تعديل القوانين المحلية انصياعاً لأنظمة هذه المنظمة أو المجازفة بمواجهة الرد الرادع.



5. كان اعتماد شعار منظمة التجارة العالمية الرسمي على حد وصف السيد ريناتو روجيرو، المدير العام آنذاك «بمثابة خطوة أخرى نحو تدعيم هذه المنظمة الفريدة على أساس راسخ ودائم».

والجانب الثالث لمنظمة التجارة العالمية WTO والذي يميزها عن الغات أن كافة اتفاقاتها (بما فيها تفاهم تسوية النزاع، فضلاً عن الاتفاقات الموصوفة الخاصة بالبضائع والخدمات وإجراءات الاستثمار وحقوق الملكية الفكرية) تؤخذ كلها بموجب الالتزام الشامل الواحد. وهذا المبدأ يعني هنا أن البلدان المشاركة لا تستطيع تطبيق مجموعة

من الاتفاقيات المعمول بها في منظمة التجارة العالمية بصورة انتقائية. ونهج الالتزام الشامل يمثل القطب المقابل للنهج الذي أتت به الغات عند انعقاد جولة طوكيو. وكانت الغات قد أدخلت في نهاية عقد السبعينات عدة اتفاقات متعددة الأطراف يمكن للبلدان أن تختار منها ما تشاء وتلتزم به. وهذه المجموعة التي تزيد عن 180 اتفاقية تأتي في كثير من الأحيان بغايات مختلفة وأعضاء مختلفين وتتضمن اتفاقيات تتناقض أحياناً مع الغات. وكان القصد من الالتزام الشامل التخلص من التناقضات القانونية والتعقيدات. وفي ضوء اتساع القضايا التي تشملها جولة الأورغواي كان الالتزام الشامل أيضاً أداة لبلورة المقايضات بين البلدان المتفاوضة، مما يسهل بالتالي قيام اتفاق شامل بين أطراف متعددة يلبي الأولويات لدى معظم الأطراف. فلما تمت جولة الأورغواي كان مفهوم الالتزام الشامل قد تطور ليعني أن الموقعين على اتفاقية مراكش يغدون جميعاً أعضاء في منظمة التجارة العالمية. فجاءت منظمة التجارة العالمية وكافة الاتفاقيات التي تحت مظلتها كرزمة واحدة على البلدان أن تقبلها أو ترفضها كلها، على أساس كل شيء أو لا شيء.

رابعاً، كانت سلطة منظمة التجارة العالمية أشد وطأة بشكل ملحوظ مما كانت عليه سلطة الغات. ذلك أن حملة الغات على القوانين المتعلقة بالعوائق غير الجمركية كانت تتم عبر آلية قوانين الأطراف المتعددة. وقد تغير هذا في منظمة التجارة العالمية بوساطة الالتزام الشامل. على أن الأكثر من ذلك كان امتداد الاتفاقيات في جولة الأورغواي إلى

قضايا تتجاوز إجراءات الحدود. فمنظمة التجارة العالمية لا تقتصر عنايتها على الناحية التقليدية من تجارة السلع، كما هو الحال بالنسبة للغات، وإنما لديها اتفاقيات تتصل بالخدمات وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs)، وإجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة (TRIMs)، فحتى في حال التجارة بالبضائع صارت منظمة التجارة العالمية توسع من أنظمتها لتمس قضايا تعرقل التجارة مثل الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) والعوائق الفنية أمام التجارة (TBT).

خامساً، بالعودة ثانية للاستجابة إلى المشكلات التي نشأت عن وجود عدة ترتيبات مختلفة لحل النزاعات والتي تضارع ذلك القانون المتعدد الأطراف الذي أتت به جولة طوكيو. نجد منظمة التجارة العالمية تتمتع بآلية أقوى بشكل ملحوظ لتسوية النزاع (DSM) وللقارئ أن يطالع نقاشاً تفصيلياً لهذا الموضوع في الفصل الخامس. ولكن حسبنا أن نلاحظ عند هذه النقطة أن آلية تسوية النزاعات التي تعتمدها منظمة التجارة العالمية تتمتع بميزة قاعدة «الإجماع السلبي». ومؤدى هذا أن إسقاط ما اكتشفته اللجنة، يجب أن يتوفر له إجماع على النقض (عكس القاعدة التي تأخذ بها الغات حيث كان يشترط توفر الإجماع في تبني القرار الذي تبلغه اللجنة وهو ما كان يمنح الفريق الخاسر حق منع تنفيذ القرار). ثم إن الالتزام الشامل يتيح بموجب قاعدة تسوية النزاعات الرد بالانتقام وبذلك تستطيع البلدان إنزال العقاب بمن ينتهك الاتفاقات حيث يكون الألم في أشده.

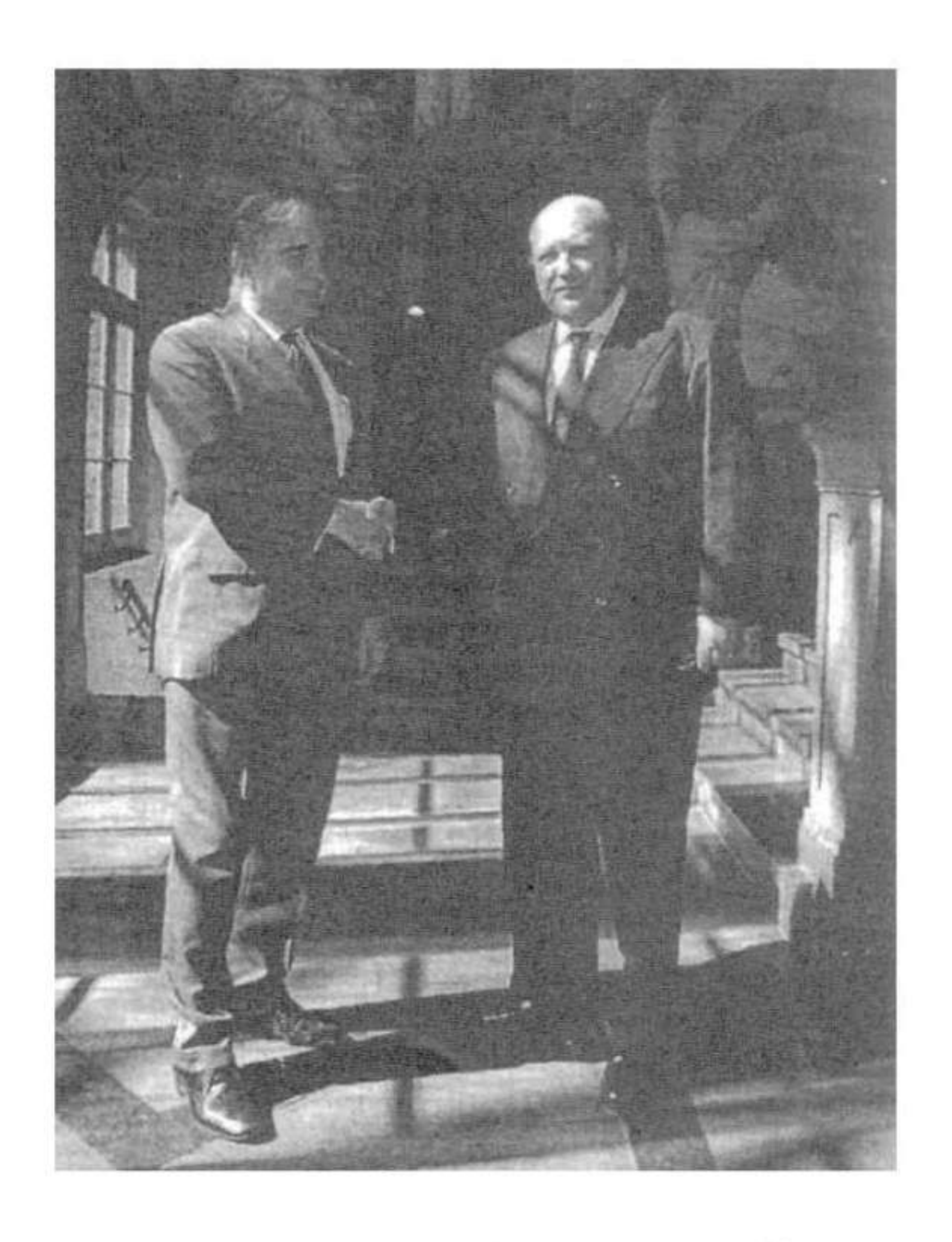
وأخيراً، أصبحت السكرتاريا تتشكل رسمياً حسب الوضع التنظيمي الجديد لمنظمة التجارة العالمية على نحو يجعلها تحل محل الهيئة الموقتة لمنظمة التجارة الدولية (ICITO) لدى الغات. والحق أن سكرتارية منظمة التجارة العالمية WTO ما تزال متواضعة بالمقارنة مع سكرتارية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. بيد أن السلطات التي تتمتع بها توسعت كثيراً عما كانت عليه أيام الغات، بما في ذلك القدر الأعظم من التوسع في وظائف الإشراف والمتابعة من خلال آلية مراجعة السياسة التجارية (سوف نناقش هذه الآلية في الفصل الخامس).

وفي ضوء ما تقدم كله من أركان الموضوع، فإن أعضاء منظمة التجارة العالمية WTO أشد ارتباطاً بقوانينها مما كان عليه الأطراف المتعاقدة في الغات من التزام. وهذه القوانين أشد تدخلاً من تلك التي جرى التفاوض بشأنها في الغات؛ وهي أكثر رسمية؛ كذلك تتمتع هذه القوانين بقابلية متزايدة للتطبيق من خلال آلية تسوية النزاعات التي ما كان النظام السابق قادراً على النهوض بها. وتقدم بنية منظمة التجارة العالمية WTO عرضاً ممتازاً على نهج المنظمة في البناء على بعض الأركان القديمة للغات لكن تقوم بتشريعها على نحو غير مسبوق بحيث يكون التغيير الحاصل تغييراً نوعياً.

البنية التنظيمية

تحدد المادة الرابعة من الاتفاقية التي تؤسس لمنظمة التجارة العالمية WTO بنيتها التنظيمية. فحسبنا أن نلقي نظرة عامة للبنى

التي تتـألف منها المنظمة كي توفر لنا أول مشـهد لنفهم مـا لدى المنظمـة من ديمقـراطيـة أو نزوع إلى المسـاواة أو الفعاليـة، من حيث كونها منظمة دولية.



6. في مايو/أيار 1995 تسلم ريناتو روجييرو من بيتر سوترلند منصبه، أول مدير عام لمنظمة التجارة العالمية.

لعل المظهر الأهم لبنية المنظمة أنها منظمة يقودها الأعضاء. والمنظمة في هذا نقيض صارخ لمنظمتي النقد الدولي والبنك الدولي اللتين وصفتا بأنهما منظمتان يوجههما جهاز العاملين، حيث تعمل الحكومات التي على اتصال وثيق بالعاملين ومجلس الإدارة. أما في منظمة التجارة العالمية فإن عبء التفاوض حول الاتفاقيات وتطبيقها وإنفاذها يقع على الأعضاء أنفسهم. وهذا الطابع الذي يجعل المنظمة محكومة من الأعضاء مأخوذ مباشرة عن الغات التي كان من شأن افتقارها لوضع المنظمة أن جعل المسؤوليات للنهوض بكل عمل يتصل بمعاهدة من المعاهدات يلقى على الموقعين أنفسهم. كما أن تفويض السكرتاريا أو مجلس تنفيذي بسلطات كان أمراً مستحيل الحدوث في هذه الظروف. ولقد استمرت منظمة التجارة العالمية على هذا النهج. فإذا كان هناك من منظمة دولية تكفل لها بنيتها تكوينها من أعضائها ولأعضائها وبأعضائها فهي منظمة التجارة العالمية.

أما الوجه الآخر لقطعة النقد هذه فهو الحجم الصغير لسكرتاريا منظمة التجارة العالمية ووظائفها المقصورة على تقديم الدعم الفني والإداري للأعضاء. فقد تكونت السكرتاريا رسمياً بوصفها جزءاً دائماً من منظمة التجارة العالمية وتمثل بالتالي افتراقاً عن السكرتاريا المؤقتة للغات. وكان قد جرى توسيع بعض سلطاتها من حيث دورها في توفير المعونة الفنية والقيام بمراجعة السياسة التجارية أما في معظم القضايا الأخرى فإن طبيعة سكرتاريا المنظمة لا تختلف كثيراً عن طبيعة الغات. وبالمقارنة بالمنظمات الدولية الأخرى تظل

السكرتاريا صغيرة، وكانت تتألف عند وضع هذا الكتاب من حوالي 600 موظف وحسب (مقابل ما يربو عن 6000 موظف في البنك الدولي). وعلى العكس من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذين يأتيان بالمداخيل الخاصة بهما نجد ميزانية منظمة التجارة العالمية صغيرة وتتكون من مساهمات الدول الأعضاء. وتحدد هذه المساهمات حسب حصص التجارة الخاصة بالأعضاء. وقد تتبرع البلدان الأعضاء، فضلاً عن مساهمتها، فتقدم طواعية تبرعات خدمة لأغراض معينة، مثل توفير المساعدة الفنية وبناء قدرة السكرتارية.

يرأس السكرتاريا مدير عام يحدد الأعضاء (أي المجلس الوزاري) سلطاته وواجباته وشروط خدمته ومدتها. أما من الناحية الفعلية فإن هذا المنصب هام وقد عهدنا المدراء العامين في الماضي يضطلعون بدور محوري في عملية المفاوضات، بصفتهم أصحاب جدول الأعمال والوسطاء. ولذلك كانت البلدان الأعضاء تتنافس فيما بينها على كسب هذا الموقع الممتاز لمرشحها، ولطالما كانت عملية الاختيار حافلة بالتوتر. ومن ذلك بروز العداوات إلى المقدمة في المؤتمر الوزاري في سياتل عام 1999 حين كانت مدة خدمة ريناتو روجييرو في منصب المدير العام للمنظمة قد شارفت على النهاية. ولقد تبدد وقت ثمين كان يمكن تكريسه لجدول أعمال المؤتمر الوزاري في سياتل فضاع في صراع القيادة، وهناك كثيرون ممن رأوا أن ذلك الصراع أدى إلى فشل المؤتمر الوزاري في سياتل. وفي النهاية توصل المؤتمر إلى تسوية فتم الاتفاق على أن يشترك في

الفترة المخصصة للمدير العام مرشحان بحيث يخلف النيوزيلندي مايك مور المدير العام المنتهية ولايته روجييرو في هذا المنصب لمدة ثلاث سنوات ثم يخلفه سوباتشاي بانيتشباكدي من تايلند في السنوات الثلاث التالية. وقد تعلم المفاوضون من التجربة المرة فخرجوا بمجموعة من الخطوط التي ترشدهم في عمليات الاختيار مستقبلاً وتقلل من احتمال النزاع فيما بينهم، وإن كان معظمهم يقرون بأنه من المستحيل تنقية العملية من السياسة الواقعية.

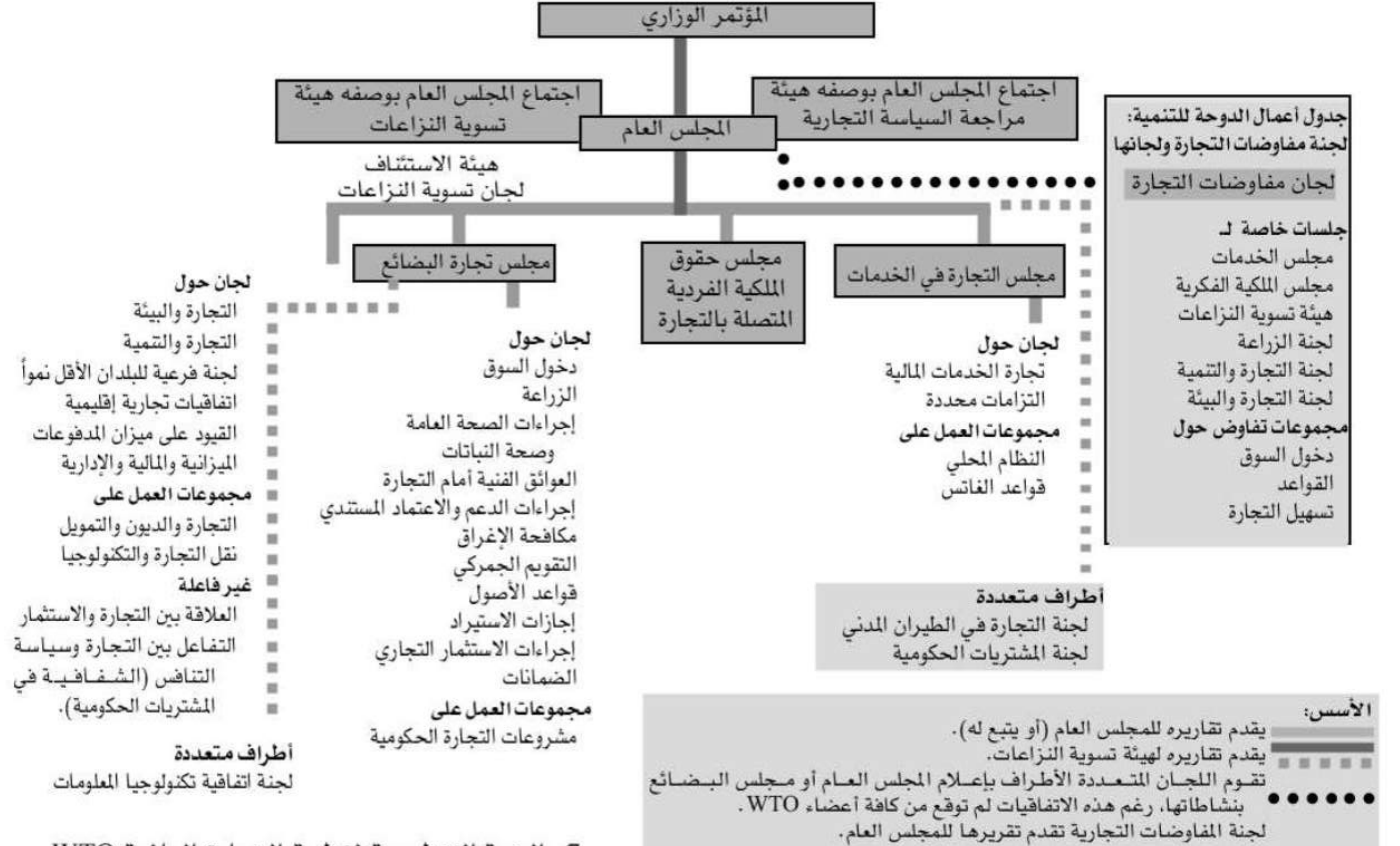
يشكل المؤتمر الوزاري الهيئة العليا صانعة القرار في منظمة التجارة العالمية، وبالتالي يزيد من طابعها كجهاز يخضع لمشيئة الأعضاء. ويتألف هذا المجلس من الوزراء المسؤولين عن شؤون التجارة في البلدان الأعضاء كافة. وللمؤتمر الوزاري تاريخ طويل راسخ في الغات. لكن هذه المؤتمرات، في الغات، إنما كانت تعقد بين الحين والآخر، ويكون انعقادها، عادة، عندما يحين الوقت لاطلاق جولة جديدة من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. وكانت منظمة التجارة العالمية قد أرست المؤتمر الوزاري من خلال المادة الرابعة الفقرة الأولى من الاتفاقية، إذ نصت على أن «يُنشأ مؤتمر وزاري يتألف من كافة البلدان الأعضاء، وينعقد على الأقل مرة واحدة كل عامين». وإن يكن هذا التقليد يكفل للمنظمة التزاماً سياسياً واستمراراً مؤسساتياً، وذلك ما لم تكن لتتمتع به الغات، فإنه كان عرضة للانتقادات، إذ أن الكثير من البلدان النامية كانت تشكو من أن كثرة الاجتماعات الوزارية تفرض إيقاعاً لمفاوضات المنظمة لا تقوى على متابعته.

يدار العمل اليومي في منظمة التجارة العالمية بوساطة هيكل محكم مقره جنيف، يتألف كذلك من الأعضاء، كما في الشكل 7. وعدا حوالي (22) بلداً فإن جميع البلدان الأخرى ترسل إلى بعثاتها الدائمة في جنيف وفودها للمشاركة في أعمال المنظمة. وفي أعلى هرم هيئة منظمة التجارة العالمية، في مقرها بجنيف، المجلس العام الذي ينهض بالمهام الموكلة إليه من الاتفاقيات والمؤتمر الوزاري. وهذا المجلس العام يجتمع بانتظام في مقر منظمة التجارة العالمية بجنيف في اجتماعات متاح حضورها للمندوبين كافة. كما أن المجلس يجتمع في هيئة مراجعة سياسة التجارة وهيئة تسوية المنازعات.

وهناك تحت المجلس العام ثلاثة مجالس تمثل قطاعات متخصصة: مجلس تجارة البضائع ومجلس تجارة الخدمات ومجلس الملكية الفكرية ذات النفع التجاري. وهناك على المستوى ذاته الذي تتمتع به هذه المجالس خمس جمعيات تعالج قضايا أشد تخصصاً. وتمتد صلاحياتها لتشمل التجارة والبيئة؛ والتجارة والتنمية (ومنها لجنة فرعية تعنى بالبلدان الأقل نمواً)؛ واتفاقيات التجارة الإقليمية؛ وقيود ميزان المدفوعات؛ والموازنة، والمال، والإدارة. وبالإضافة إلى ما تقدم هناك مجموعات عمل تعالج الانتساب إلى الاتفاقية وأخرى تنهض بالبحث والاستقصاء في مجالات التجارة والاستثمار وسياسة التنافس والشفافية في المشتريات الحكومية. وترجع المجالس الثلاثة واللجان المستقلة ولجان العمل ومجموعات العمل إلى المجلس العام.

كذلك تشكل اللجان المتعددة الأطراف، التي تهتم بمجموعة صغيرة من الاتفاقيات والموقعة من طرف قسم من الأعضاء، وتشكل كذلك جزءاً من بنية الغات. كما يمكن إنشاء لجان جديدة أثناء إجراء المفاوضات المتعددة الأطراف، لتيسير عملية المفاوضات. فمثلاً أنشئت أثناء مؤتمر الدوحة الوزاري عام 2001 لجنة مهمتها التفاوض بشان مشروع جدول أعمال مؤتمر الدوحة. (يناقش في الفصل 6).

وعلى المستوى التالي، هناك لجان تعالج قضايا محددة في مجالات البضائع والخدمات، وتتواجد ضمن إشراف لجان العمل القطاعي التي تختص بالبضائع والخدمات. وحضور هذه الاجتماعات متاح لكافة الأعضاء في المنظمة والاستثناءات في هذا الأمر هي اللجان التي تختص بالاتفاقيات بين أطراف متعددة، وهيئة رصد المنسوجات، واللجان المختصة بتسوية المنازعات وهيئة استئناف القضايا. [انظر الشكل7]



7. البنية التنظيمية لمنظمة التجارة العالمية WTO.

بنية منظمة التجارة العالمية

يمكن لكافة أعضاء المنظمة المشاركة في كل المجالس واللجان.. إلخ، باستثناء هيئة الاستئناف ولجان تسوية النزاعات واللجان المتعددة الأطراف

وتقوم كافة المجالس واللجان ومجموعات العمل والفرق العاملة بعقد اجتماعاتها وفق جدول أعمال الأعضاء من حيث الزمان والمقتضى. بيد أن اتساع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية والاتساع الحاصل في البنى التنظيمية المناسبة يتجسد في العدد الواسع جداً من الاجتماعات التي تتم في المنظمة. وفضلاً عن هذه الاجتماعات الرسمية فإن ديبلوماسية المنظمة تعيش على اللقاءات غير الرسمية على مختلف المستويات (تناقش بالتفصيل في الفصل التالي). وقد قدر الكاتبان هوكمان وكوستيكي، في عام 2001، عدد هذه الاجتماعات الرسمية والعادية بحوالي 1200 اجتماعاً في عام واحد. وقد ازداد هذا العدد منذ ذلك الحين، ومع انطلاق جولة جديدة من المفاوضات المتعددة الأطراف حول التجارة، كما يشير جدول أعمال مؤتمر الدوحة للتنمية.

تتألف البنى التنظيمية في منظمة التجارة العالمية من حكومات البلدان الأعضاء وممثليها. فليس للمنظمات غير الحكومية أو جماعات أصحاب المصالح أي مدخل مباشر إلى المنظمة. وتنص المادة الخامسة، الفقرة 2 من اتفاقية تأسيس منظمة التجارة العالمية على أن «للمجلس العام وحسب اتخاذ الترتيبات المناسبة للتشاور والتعاون مع المنظمات غير الحكومية المعنية بموضوعات ذات علاقة بقضايا منظمة التجارة العالمية». ولقد قامت المنظمة ببعض المحاولات لإشراك فعاليات غير حكومية، خاصة بعد الكارثة في مؤتمر سياتل الوزاري في العام 1999، حيث تعرضت شرعية المنظمة لتحد خطير نتيجة

التظاهرات الجماهيرية التي قامت بها المنظمات غير الحكومية من مختلف الاتجاهات والألوان. فصار بإمكان المنظمات غير الحكومية الحصول على إجازة تخولها حضور بعض اجتماعات المؤتمرات الوزارية. كذلك بدأت هيئة الاستئناف السماح بإطلاع من يسمون «أصدقاء القصر» من المنظمات غير الحكومية (سوف تناقش في الفصل 5) على قضايا المنظمة. ولكن موقع منظمة التجارة العالمية على الانترنت يقدم في هذا التفسير التالي:

> حين تتلقى هيئة الاستئناف مذكرات دونما طلب مباشر من «صديق القصر» لا يكون للجهة التي توجه المذكرة أي حق بالمطالبة بالنظر فيها. ولكن هيئة الاستئناف ترى أن لديها السلطة لقبول ودراسة أي معلومات تعتبرها ذات صلة ومفيدة في النظر في قضية بما في ذلك تلك التي لا تخضع لطلب «صديق القصر».

جملة القول: إن رغبت جماعة معينة من أرباب المصالح التأثير في قوانين منظمة التجارة العالمية أمكنها ذلك إنما عبر حكومة البلد الذي تنتمي إليه وحسب. وغني عن القول أن المسؤولين والمفاوضين في المنظمة يلحظون أن لقراراتهم تأثيراً على قطاعات ذات موقع في البلد الذي ينتمون إليه. ولكن نظراً لطابع المنظمة التي يحكمها أعضاؤها فإن الاندفاع نحو معالجة نتائج التوزيع المترتبة على أنظمة منظمة التجارة العالمية إنما تقع على الحكومات الأعضاء أكثر مما تقع على WTO بوصفها منظمة دولية.

يكشف تحليل بنى منظمة التجارة العالمية عن مفارقة تسترعي الاهتمام. فمنظمة التجارة العالمية، من نواح عدة، هي إحدى أوسع المنظمات وأشدها تداخلاً في شبكة التنظيمات والتكوينات الأخرى في عصرها. فالمؤتمر الوزاري والعديد من لجانها تصدر لوائح تتوغل قوانينها عميقاً داخل حدود الدول. والأعضاء ملزمون بإتباع هذه القوانين وإلا واجهوا العقوبات. على أن إرث الغات قد كفل لمنظمة التجارة العالمية أن تكون كذلك منظمة شديدة الضعف بطرق أخرى. فالمنظمة حتى أعلى هيئاتها صاحبة القرار ـ المؤتمر الوزاري ـ مكونة من أعضائها أنفسهم. وهؤلاء الأعضاء لم يقدر لهم أن يضطروا للتخلي عن أي من سلطاتهم إلى السكرتاريا أو تحويلها إلى هيئة تنفيذية، والقواعد التي يتحتم على الأعضاء تنفيذها هي ذات القواعد التي وضعها هؤلاء الأعضاء في المجالس واللجان (المفتوحة أمامهم). كذلك لا بد من إنفاذ أي قرار زاجر من العضو وليس من الهيئة مجتمعة كلها، بل حتى الهيئة المختصة بتسوية النزاعات والتي من سلطاتها القيام بمثل هذه الأعمال الرادعة هي ذاتها المجلس العام وتتشكل بالتالي من مندوبي البلدان. وإذا أخذنا بعين الاعتبار هذا الوجود الهزيل لمنظمة التجارة العالمية، من حيث كونها منظمة دولية، قد يتعجب المرء لماذا اجتذبت WTO الدعاوي بأنها تفتقر للديمقراطية. والإجابة عن هذا التساؤل يمكن معرفتها، ليس في ما يبدو من بنى ديمقراطية، وإنما في عمليات المفاوضات وصنع القرار التي تقوم عليها.

صناعة القرار
وعمليات التفاوض

تتسم منظمة التجارة العالمية، من حيث أنها منظمة دولية، بقانونية تجنبتها الغات بسبب طبيعتها المؤقتة. ولكننا سوف نجد في هذا الفصل، إلى جانب القوة والصرامة القانونية التي تصبغ اتفاقياتها وبنيتها وقدرتها التنفيذية، أن عمليات صناعة القرارات والتفاوض الخاصة بها مستقاة من الغات، وهذه العمليات ربما تكون قد نجحت مع الغات التي كانت محدودة من حيث وضعها القانوني وصلاحياتها وعضويتها الفعلية، والتي [كادت] أن تؤدي وظيفة ناد خاص بالنخبة. لكن استخدام العمليات ذاتها من منظمة التجارة العالمية الأقوى إلى حد أبعد من سابقتها أمر بالغ الإشكالية. ففي القلب من منظمة التجارة العالمية يكمن تمييز كبير ولا يحتمل في المعاملة: تزمت قانوني بالغ، خاصة في تنفيذ قوانينها من خلال آلية تسوية المنازعات، من جهة، واعتماد مبالغ به على الارتجال وفرض الأمر الواقع في صنع هذه القواعد، من ناحية أخرى. وهذا التعارض هام من حيث تماسك (أو عدم تماسك) منظمة التجارة العالمية، بوصفها منظمة دولية. بيد أنها تنطوي على الآثار بعيدة المدى ذاتها بما يخص التناقضات القوية ضمن منظمة التجارة العالمية.

في هذا الفصل سوف استقصي الملامح الرئيسة في هذه العمليات وأبين الطرق التي تؤثر فيها القوانين والإجراءات بحيث تحدث فرقاً ذا أهمية. والحجة المركزية هنا أن الإجراءات الفاعلة التي تأخذ بها منظمة التجارة العالمية هي انعكاس لاختلال التوازن في القوى بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، والتي تزيد من هذه الاختلالات. وسيركز القسم الأول من هذا الفصل على عمليات صنع القرار في منظمة التجارة الدولية فيما يبرز القسم الثاني قواعد وصيغ التفاوض.

عمليات صنع القرار في منظمة التجارة العالمية

تقوم منظمة التجارة العالمية، في أعمالها اليومية بتصنيف العديد من العمليات المتضمنة في نظام الغات. وفي هذا هناك ثلاثة مظاهر أساسية في كل عمليات اتخاذ القرارات لديها: قواعد التصويت، واتخاذ القرارات على أساس قاعدة الإجماع، وأهمية الإجراءات غير الرسمية التي تقوم عليها كافة الشكليات المقررة.

إجراءات التصويت

أولاً، واعتماداً على التقليد الذي كان متبعاً في الغات، فإن منظمة التجارة العالمية منظمة تأخذ بنظام يحدد لكل عضو صوت واحد، وهذا على النقيض مما يأخذ به صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذان لدى كل منهما نظامه في التصويت المرجح. ففي حالة صندوق النقد الدولي مثلاً، يعتمد تصويت الدول على حجم حصص كل بلد

عضو، ويفترض بأن تعكس هذه الحصص وزنها في الاقتصاد العالمي. على أن الاتفاقية التي تقوم عليها منظمة التجارة العالمية تقول بجلاء بحق كل عضو بصوت واحد في الاجتماعات، كما تكفل أن تكون الاجتماعات الرسمية مفتوحة أمام كافة الأعضاء، عدا بعض الاستثناءات التي أبرزناها في الفصل السابق.

أما من حيث تعداد الأصوات فعلاً، فالمفترض أن يجري اتخاذ القرارات المهمة في منظمة التجارة العالمية بأغلبية بسيطة. وأما الاستثناءات لهذه القاعدة فقد تحددت في المادتين التاسعة والعاشرة من الاتفاقية وفي الاتفاقية المتعددة الأطراف ذات الصلة. وفي هذا



8. صنع القرارات بالإجماع في أثناء العمل!

الأمر أيضاً تقدم منظمة التجارة العالمية نقيضاً لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذين يشترطان أن تحظى معظم القرارات بأغلبية 85 % من الأصوات. وهذا يمنح الولايات المتحدة قوة نقض فعالة في التصويت، إذ أنها تملك 17.50 % من الأصوات. وشرط نيل القرار أغلبية بسيطة في منظمة التجارة العالمية هام من حيث أنه يمنح البلدان النامية قوة ذات شأن في التصويت، نظراً لأن هذه البلدان تشكل أكثر من ثلثي الأعضاء. ومما يثير الاهتمام، على كل حال، أن البلدان النامية لم تلجأ فعلاً إلى قوة الأكثرية الغالبة التي تتمتع بها قط، وهذا على العكس من الحال في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي لطالما نُكبت بطغيان الأكثرية. أما السبب في ذلك فلنا أن نجده في الركن الثاني في عملية صناعة القرار: قاعدة الإجماع.

صنع القرار على أساس الإجماع

كانت معظم القرارات في الغات تتخذ عملياً على أساس الإجماع، بالرغم من وجود إجراءات تصويت محكمة. وهذا التقليد المأخوذ عن نظام الغات متضمن في المادة 1 - 9 من اتفاقية تأسيس منظمة التجارة الدولية. والإجماع يتحقق هنا «إذا لم يعترض رسمياً أي عضو حاضر عند التصويت على مشروع القرار المطروح». وأشد أثر مباشر لهذا التقليد يتجلى بأنه لم يسبق أن أمكن للبلدان النامية أن تستخدم قوة الأعداد الكبيرة سواء في الغات أو في منظمة التجارة العالمية. على أن صنع القرار على الإجماع يؤثر سلباً على البلدان النامية بعدد من الطرق الأخرى.

أولاً: إن الشرط البسيط لقاعدة الإجماع، بألا يعترض عضو حاضر على القرار، يترجم بنشوء وضع صعب للبلدان النامية. ذلك أنه من بين أعضاء المنظمة هناك قرابة 22 عضواً ليس لديهم بعثات مقيمة في جنيف للتعبير عن معارضتهم للقرار موضوع النقاش. بل إن البلدان المتواجدة في جنيف تواجه مشكلة في الحضور حين تعقد عدة اجتماعات في آن واحد. ففي دراسة قامت بها المؤلفة في عام 2001 وجدت أن متوسط حجم بعثة أي بلد نام أقل من نصف حجم بعثة البلد المتقدم. بل إنه لمن الصعوبة بمكان حضور كافة الاجتماعات المتعددة في منظمة التجارة العالمية في مثل هذه الظروف، ناهيكم عن الحضور النشيط والفعال. كما أن البلدان النامية خاصة في إطار طابع منظمة التجارة العالمية التي يقودها الأعضاء (سبق تناوله في الفصل السابق) حيث يقع عبء الإعداد للاجتماع والمشاركة فيه على كاهل الأعضاء أنفسهم تجد نفسها غير مهيأة للمشاركة بفعالية في عملية الإعداد للإجماع. ثانياً، وهذا مستمد أيضاً من الغات، نجد أنه غالباً ما تستخدم الاجتماعات الحصرية الأشبه باجتماعات النوادي الخاصة، لبلوغ الإجماع. ولما كانت معظم البلدان النامية وجدت نفسها كثيراً ما تستبعد من حضور هكذا اجتماعات فإن بعض البلدان على الأقل اعتبرت القرار القائم على الإجماع أداة للعزل يستخدمها القوي ضد الضعيف. بيد أن الاجتماعات التي تضم مجموعات صغيرة في منظمة التجارة العالمية ليست مجرد نتاج لقاعدة الإجماع، بل إنها

بالأحرى جزء من الركن الثالث للقرار الذي يصدر عن منظمة التجارة العالمية: ثقافة عامة، مستعارة ثانية من الغات، تفيد من إجراءات دبلوماسية غير رسمية أكثر من كونها قواعد رسمية للتفاوض.

أهمية العمليات غير الرسمية في دبلوماسية منظمة التجارة العالمية

إن أهمية العمليات غير الرسمية في منظمة التجارة العالمية مستمدة في بعضها على الأقل من استخدام الغات لما يسمى مبدأ المورد الرئيسي (PSP) الذي يشتمل أحياناً على مناقشات أولية بين المورد الرئيسي والمستهلك أكثر من كون هذه المناقشات مفتوحة وتضم الأعضاء كافة. كما أن هذا المبدأ نتاج للتمثيل المتساوي الذي تتيحه لأعضائها وهذا يعني الحاجة لعدة عمليات أخرى إلى جانب الاجتماعات التي يحضرها الأعضاء جميعهم للوصول إلى إجماع الرأي بينهم. وأهمية العمليات غير الرسمية في دبلوماسية التجارة ملحوظة حتى على موقع منظمة التجارة العالمية على شبكة الإنترنت. وقد تتطلب بعض المشاورات غير الرسمية، مثل لقاءات رؤساء الوفود مشاركة الأعضاء جميعهم. وهناك لقاءات لا تضم إلا بعض المجموعات الصغيرة، مثل اجتماعات الغرفة الخضراء التي تعقد بمبادرة من المدير العام. وهذه الإجراءات غير الرسمية تتيح للأعضاء المرونة التي هي في كثير من الأحيان مفتاح للوساطة لبلوغ تسوية في مفاوضات تجارية صعبة. ولكن عندما يتم تدوين وإدخال الإجراءات غير الرسمية في أساس مؤسسة ما، تبرز مجموعتان من المشكلات.

تكمن أول مجموعة من المشكلات في الافتقار للشفافية والقابلية للتنبؤ. ذلك أن البلدان النامية التي تعطي قيمة كبيرة لقابلية التنبؤ بما يأتي به الانتماء إلى مؤسسة تقوم على قواعد وقوانين، تثير لديها اللارسميات بعض المصاعب الحادة. فلقاءات الغرفة الخضراء أيام الغات، ومنظمة التجارة العالمية، حتى مؤخراً، اشتهرت بشكل خاص بالتالي: لم تكن الغرفة الخضراء وفق الأسلوب القديم لتعمل إلا بموجب دعوة وحسب، بل حتى قائمة المدعوين كانت تعامل كموضوع سري. فأدى هذا التعتيم الذي يحيط بمثل هذه المشاورات وتأثيرها في استبعاد أطراف معينة إلى تعرضها لنقد شديد، خصوصاً بعد المؤتمر الوزاري الفاشل الذي عُقد في مدينة سياتل. فمثلاً، أصدر وزراء التجارة الأفارقة، قبيل اختتام محادثات سياتل، البيان التالي في 2 كانون الأول/ديسمبر 1999:

> لقد غابت الشفافية في المداولات والأقطار الإفريقية مهمشة ومستبعدة عموماً عند تناول قضايا ذات أهمية حيوية لشعوبنا ومستقبلها. ونحن قلقون خصوصاً حيال النوايا المعلنة لإصدار وثيقة وزارية بأي ثمن بما في ذلك الإجراءات الموضوعة لضمان المشاركة والإجماع.
>
> إننا نرفض هذا النهج المستخدم ولِزاماً علينا أن نشير إلى أنه في ضوء الظروف الحالية لن يكون بوسعنا الانضمام إلى الإجماع اللازم لتحقيق أهداف المؤتمر الوزاري.

كما أصدرت مجموعة بلدان من أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بياناً مماثلاً. ولمواجهة هذا النقد قامت الأطراف المعنية جميعها بجهد لتحسين العملية. فصارت جداول اجتماعات مجموعات البلدان الصغيرة وقائمة المدعوين الآن علنية؛ وغدا بوسع الأعضاء المشاركة في الاجتماعات حسب اختيارهم، وبالإمكان نشر بعض وقائع الجلسات؛ وأصبحت الاجتماعات مفتوحة النهاية وموجهة نحو إقامة إجماع وحسب، أكثر منها نحو اتخاذ قرار ما. على أن ثمة عدة مشكلات. فكثيراً ما تجد البلدان النامية نفسها أنها غير مهيأة جيداً حتى لمعرفة أين تقع مصلحتها في بعض المجالات التقنية الدقيقة لتدعي بحقها بالمشاركة في اجتماع المجموعة الصغيرة. وأنها عاجزة عن التهديد بمنع اتخاذ قرار معين في المراحل الأخيرة من صنع القرار، إن لم تكن قد حضرت اجتماعات المجموعة الصغيرة الساعية إلى إقامة الإجماع. فضلاً عن ذلك، أن البعد عن الرسميات يضع قدراً كبيراً من حرية التصرف والاختيار في أيدي رؤساء الجلسات على كافة المستويات الهرمية في منظمة التجارة العالمية. وهؤلاء الأفراد الأساسيون يحددون جدول أعمال اللقاءات ومقدار تكرارها إضافة إلى قوائم المدعوين، ويمارسون بالتالي تأثيراً هاماً في نتائج المفاوضات. وفي غياب القواعد التي تحدد بدقة ما يستطيع رئيس الاجتماع القيام به وكيف يقوم به، فإن الدور الذي اختار رؤساء معينون أن يلعبوه يصبح بالضرورة مصدر صراع. وأخيراً، إن أهمية العمليات غير الرسمية تعني أن منظمة التجارة العالمية تذكر بما قاله

روبينز روكوبيرو، الأمين العام لمؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية (UNCTAD) في وصفه للغات بأنها «تقارب جو النادي الإنكليزي». إن ثقافة هذه المؤسسة العصية على الاختراق، بالإضافة إلى حواجز اللغة، تجعل المشاركة الفعالة مهمة متعبة على نحو خاص للأعضاء الأصغر والأحدث في منظمة التجارة العالمية. ونتيجة لذلك طرحت البلدان النامية، جماعة أم فرادى، اقتراحاً بالإصلاح يضع في تصوره قيام WTO بعملها وهي مقيدة بإحكام بمجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية المحددة بوضوح.

وأما المجموعة الثانية من المشكلات الناجمة عن الافتقار إلى قواعد محددة تحكم منظمة التجارة العالمية فهو ما يجعل هذه المنظمة قابلة بشكل خاص لارتجالات الأعضاء ذوي السلطان. ففي غياب قواعد متفق عليها عموماً لمعالجة الأوضاع الصعبة، لدينا الكثير من الأمثلة على إجراءات عديدة لردم الهوة يتم ترقيعها معاً بطريقة ما فتغدو جزءاً من الممارسة المألوفة في منظمة التجارة العالمية. والقرارات إذ تتخذ على أساس هكذا قواعد مطعون بها لا بد أن تفتقر للشرعية. والأمثلة كثيرة على مشكلات نجمت عن قواعد مرتجلة واعتباطية، وتاريخ منظمة التجارة العالمية القصير حافل. ويوفر المؤتمر الوزاري الأخير الذي عُقد في كانكون في أيلول/سبتمبر 2003 بعض الأمثلة المفيدة على هذه القضايا. ولسوف تتم مناقشة نتائج المؤتمر الوزاري في كانكون بالتفصيل في الفصل السادس. ولكن حسبنا هنا أن نسجل في هذا السياق أن المؤتمر

انتهى إلى طريق مسدود دونما حل للمسائل المطروحة، وهذا سببه خلافات قوية بين الفرقاء المتفاوضين، وبالقدر ذاته مفاوضات وعمليات لاتخاذ قرارات ضلت سبيلها.

تستخدم كافة المؤتمرات الوزارية لمنظمة WTO نصاً ما كمنطلق في التفاوض. والتقاليد التي كانت الغات تعتمدها وما تجري عليه منظمة التجارة العالمية من وضع مسودة نص للمؤتمر الوزاري تتضمن وضع «نص من فقرات»، أي نص يحتوي على كافة الاقتراحات التي سبق أن تقدم بها مختلف الأطراف موضوعة ضمن أقواس ثم تجري مناقشتها في المؤتمر الوزاري. أما في التحضير لمؤتمر كانكون الوزاري، فإن الأمور جرت على نحو قدم فيه رئيس المجلس السفير كارلوس بيريز دل كاستيللو مشروع نص قرار للمؤتمر الوزاري «على مسؤوليته الشخصية» وبالتعاون مع المدير العام للمنظمة. «ولم يكن ثمة من يدعي بأن المسودة التي وضعها كاستيللو متفق عليها بأي جزء من هذه المرحلة»، كما زُعم بأنها لا تلحق أي ضرر بموقف أي وفد من أي قضية.

ومع ذلك فقد لعب النص دوراً حاسماً في وضع جدول الأعمال الذي سيناقش في مؤتمر كانكون الوزاري، وخاصة في الأجزاء التي اختيرت لضمها أو استبعادها. والتي كانت مثلاً، تناصر موقف بعض البلدان المتقدمة من خلال شمولها على الشروط لمناقشة «قضايا سنغافورة» (نسبة إلى مؤتمر سنغافورة الوزاري في 1996، الذي حاولت فيه بعض البلدان المتقدمة توسيع مجال منظمة التجارة العالمية ليشمل التجارة والاستثمار، وسياسة المنافسة، والدعم الحكومي

وتسهيل التجارة). ولقد ناضلت البلدان النامية منذ عام 1996 بدأب بأنيابها وأظافرها كي تحول دون إدراج هذه القضايا، ناهيكم عن الاتفاق على شروط التفاوض عليها. وكان رد فعل البلدان النامية حيال هذا النص، كما يتوقع، عدائياً. فقد مضوا في الهجوم عليه، ليس بسبب مادته وحسب وإنما كذلك لأنه كان نص الرئيس بدلاً من النص التوفيقي التقليدي. ومع ذلك فقد استخدم نص كاستيللو في مؤتمر كانكون الوزاري.

إن حقيقة صدور نص كاستيللو في المقام الأول ثم استخدامه كمسودة للنص الوزاري في كانكون بالرغم من هكذا معارضة، يمكن تفسيره بالسابقة المتعلقة بنص هاربنسون. ذلك أن ستيوارت هاربنسون أصدر بصفته رئيس المجلس العام مسودة شبيهة في التحضير للمؤتمر الوزاري في الدوحة، عام 2001. وقد اعترضت البلدان النامية على حق الرئيس بإصدار هكذا نص، وأخذت بعض البلدان عليه تجاهلها لوجهات نظرهم. ومع ذلك، استخدم هذا النص في مؤتمر الدوحة؛ وكان السابقة التي استند إليها نص كاستيللو في كانكون؛ ذلك أنه في غياب أي قاعدة حول عملية التوصل إلى وضع البيان أو تحديد دور الرئيس، لم يكن لدى البلدان النامية ما تستطيع القيام به لوقف العملية. وتوضح هذه الواقعة أنه في غياب قواعد واضحة حول اتخاذ القرارات في منظمة التجارة العالمية، تتمكن الدول القوية من الإتيان بالسابقة التي تجعلها ذات فائدة لها. أما محاولات الضعيف قلب مثل هذه السابقة فتمنى عادة بالفشل.

وثمة مثال آخر على هذا الارتجال المثير للجدل في وضع القواعد، يمكن أن نجده في فكرة «الإجماع الواضح». إذ بناء على إصرار الهند في المؤتمر الوزاري في الدوحة وافق النص الختامي على أن تجري المفاوضات حول قضايا سنغافورة في المؤتمر الوزاري الخامس أي مؤتمر كانكون على أساس أن يتم اتخاذ القرار بإجماع واضح، في ذلك الاجتماع المعتزم. وقد اعتبر إدخال هذه العبارة انتصاراً كبيراً للبلدان النامية. أما عملياً فإنه لم يكن لهذه العبارة، مع ذلك، أي أساس قانوني أو تعريف دقيق، كما أنها تركت مجالاً للخلاف المحقق الذي أعقب اجتماع كانكون. وكان التفسير الذي اعتمدته البلدان النامية لهذه العبارة يقول إن الإجماع الواضح ضروري لأي تفاوض حول قضايا سنغافورة؛ بينما رأت البلدان المتقدمة أن العبارة تعني أن الاتفاق متحقق فعلاً عند بدء المفاوضات وما من حاجة إلى الاتفاق الواضح إلا على الشكليات وحسب. ولقد كان بالإمكان تفادي هذا النزاع الذي دار في كانكون لو كان ثمة تعريفات وقواعد مناسبة للظروف.

كذلك شهد مؤتمر كانكون شكاوى البلدان النامية من عملية تعيين ما يسمونهم «الميسرون» ومن طريقتهم في تنفيذ المهام الموكلة إليهم. وهذه الممارسة التي أُتبعت في اختيار الميسرين (ويعرفون كذلك بـ «أصدقاء الرئيس») لمساعدة رئيس المؤتمر الوزاري في المشاورات التي يجريها مع جماعات صغيرة حول قضايا محددة كان لها سوابق في الغات ومنظمة التجارة العالمية. بيد أنه لم تجر هناك أية محاولة لتوضيح الأساس أو المعيار الذي تقوم عليه عملية الاختيار، وبالنتيجة فإن الجدل الذي دار

حـولهـا أدى إلـى النيل منهـا. ولما أدركت البلدان الناميـة طبـيـعـة الدور الحـاسم الذي يمكن أن يضطلع به هؤلاء «الميـسـرون» في تـرتيب جـدول الأعمـال، أخذت تلك البلدان تتساءل في كانكون عن عمليات اختيـارهم وطرائقهم في العمل والنتائج المتحققة وترتاب بها. وشعر الكثيرون بأن إلحاحهم في الاعتراض على عدد من الفقرات في النص الأصلي، وخاصة المتعلقة بالزراعة وقضايا سنغافورة، قد جرى تجاهله حتى اليوم الأخير من المؤتمر نتيجة سوء أعمال «التيسير».

وختـام القول أن مدى افتقار منظمـة التجارة العالمية لهذه القـواعد ظاهر في الجدل الذي أثاره القرار البسيط في اختتام المؤتمر أعماله. وكانت شواهد الماضي قد حملت الأعضاء على الاعتقاد بأن مؤتمر كانكون سـوف يسـتمـر في أعمـاله طويلاً بعـد الموعد المحـدد في 14 أيلول/سبتمبر. فكان أن أثار قرار الوزير دربيز باختتام أعمال المؤتمر كما هو مقرر ردود فعل عنيفة ومشوشة. وقد زعم بعضهم بأن دربيز تعرض لضغوط من الولايات المتحدة؛ كما وجه إليه آخرون انتقادات لافتقاره لتقدير أهمية الخدع وطرائق الدفع إلى حافة الهاوية التي صارت سـمـة اجتمـاعـات الغات/منظمة التجـارة العالمية؛ ولكن كان هناك آخرون أثنوا عليه مقدرته في إنقاذ المؤتمر بالإعلان المؤلف من ست فقرات واتسم بقلة المبالاة بالاعتراضات.

إن هذه المناقشـات تتـجـاوز، على كل حـال، الغـرض الهـام من الانتماء إلى منظمة مثل WTO، وهو توفير مجموعة ذات مصداقية من القـواعد والتوجيهات للتفاعل بين أطراف متعددة. ومنظمة

التجارة العالمية، باعتمادها الأخذ بالعادات القديمة للغات وثقافة دبلوماسية الأروقة وتقاليد التفاعل غير المدونة، عاجزة عن القيام بوظيفتها الحاسمة.

عمليات التفاوض في منظمة التجارة العالمية

يعتمد جوهر جدول أعمال WTO وتطوره إلى حد بعيد على عمليات صناعة القرار. ويلاحظ أن العديد من إجراءات صنع القرار هي ذاتها نتاج تفاوض. وكما لاحظنا في القسم السابق فإن البروتوكولات المتعلقة بالتفاوض حول هكذا قواعد قليلة وغالباً ما تؤدي إلى الاعتماد على الوضع القائم، وعمليات صياغة القواعد المثيرة للجدل. ولكن عمليات التفاوض الرسمية وغير الرسمية، وخاصة بعد وضع جدول الأعمال، ذات أهمية حاسمة في تعيين ما تتألف منه الاتفاقية النهائية. ذلك أن مبرر وجود منظمة التجارة العالمية ـ وهو توفير منبر للتفاوض يسهل تحرير التجارة ـ لا بد وأن ينتهي إلى الانهيار إن لم توضع هكذا قواعد للتفاوض موضع التنفيذ. وغني عن البيان أن كل تفاوض يقوم على ما تفضله الدول وجماهيرها في الداخل، وكل مفاوض يعمل في الإعداد للاتفاقية. لكن الحقيقة أن المسألة الهامة أن تكون الدول منخرطة في عمليات تهدف إلى تخفيض التعرفة الجمركية داخل WTO: فمنظمة التجارة الدولية تضع قواعد معينة للعبة، والتي لا تظهر للوجود تلقائياً، كما أنها إذا

غابت نشأت نتائج مختلفة، ولسوف أتناول أدناه الملامح البارزة لعملية التفاوض، وأقدم شواهد على تأثير مجريات المفاوضات أحياناً في طرح نتائج آتية سلفاً بلا ريب لصالح الأقوياء في WTO .

أولاً تزود المنظمة كما وضح الفصل السابق أعضاءها بقاعدتين توفران لهم الأساس لكل المفاوضات التجارية التي تجري تحت رعايتها: قاعدة الدولة الأكثر رعاية (MFN) ومبدأ المعاملة بالمثل المرتبط بها. فالأول يجعل كافة التنازلات التي جرى التفاوض بشأنها بين طرفين تتسع لتشمل بقية الأعضاء، وبالتالي تعميم قالب الحلوى على بقية الأطراف، ويحمي البلدان من الوقوع في أوهام المنافع الثنائية، ويوفر الوقاية من الركوب الحر، ولجعل حرية التجارة مقبولة سياسياً في البلاد، يغدو المبدأ الثاني، أي المعاملة بالمثل، حاسماً. ولا بد أن تكون التنازلات التي يتم التفاوض عليها على أساس هذه القواعد ملزمة؛ فإذا تجاوزت البلدان مستوى هذه القيود والالتزامات تخضع للعقاب (عدا بعض الظروف الاستثنائية التي تجيز هذا التجاوز). ولئن كانت هذه القواعد قائمة في الغات إلا أن منظمة التجارة العالمية قامت بتقويتها من خلال آلية تسوية النزاعات القوية لديها التي تجيز العقاب إن نكل طرف بالتزاماته، وتعميمها كذلك لتشمل حتى البلدان النامية (يناقش هذا الموضوع بالتفصيل في الفصل الرابع). والجدير بالنظر أن هاتين القاعدتين في موضوع الدولة الأكثر رعاية ومبدأ المعاملة بالمثل متناقضين،

وقد حلت WTO هذا التناقض بتضمين شرط المعاملة بالمثل مبدأ الدولة الأكثر رعاية في عملية التفاوض؛ على أنه ما أن يتم التنازل حتى يغدو تعميمه على الأطراف المتعددة ضرورياً ولا يمكن أن يصبح مشروطاً على المعاملة بالمثل.

ثانياً. أنشأت منظمة التجارة العالمية طرائق محددة للتنفيذ الفعلي لتوسيع قاعدتي الدولة الأكثر رعاية والمعاملة بالمثل، بما ينطوي عليه ذلك من ضم أو استبعاد أطراف وجداول أعمال معينة. فمثلاً استخدم مبدأ المورد الرئيسي في الجولات الخمس الأولى من مفاوضات التعرفة الجمركية تحت إشراف الغات. ووفقاً لهذا المبدأ تجري المفاوضات التمهيدية بشكل ثنائي بين البلدان الأكبر حول منتجات محددة. وقد أوضح الباحثان هوكمان وكوستيكي المبادئ المنطقية القائمة وراء هذا كله:

> إن منح تنازل لمورد صغير يعني ضمنياً التنازل للمورد الرئيسي، لأن هذا الأخير سيفيد منه بفضل قاعدة الدولة الأكثر رعاية. والمورد الرئيسي هو البلد التاجر الذي يفيد أقصى الفائدة من التنازل وهو على الأرجح على استعداد لأن يعرض بالمقابل مزيداً من تحرير التجارة الذي لا يقوى المورد الصغير على تقديم مثله أو غير مستعد لتقديمه.

وقد تدخل البلدان الأصغر المفاوضات في نهاية اللعبة، عندما يقوم البلد الذي منح التنازل للمورد الرئيسي لمنتج ما بتقديم عرض مشروط بكسب تنازلات مكملة من موردين آخرين أصغر حجماً للمنتج

ذاته. بيد أن المفاوضات التي جرت على أساس هذا المبدأ أدت، كما سبق العرض في الفصل الأول، إلى تهميش البلدان النامية وجداول أعمالهم من عمليات الغات. وبالإضافة إلى أن المفاوضات التي تجري وتتناول كل منتج على حدة، سوف تصبح معقدة جداً مع ازدياد عدد المنتجات على جدول أعمال الغات وازدياد أعضائها.

وللتغلب على بعض المشكلات التي ينطوي عليها مبدأ المورد الرئيسي، كان اللجوء إلى مباحثات واسعة النطاق لتناول موضوع التعرفة الجمركية في جولة كينيدي. وقد استخدم في هذا نوعان من الصيغ لتحقيق المراد: صيغة التخفيض الخطي وصيغة التوافق والتنسيق. وتقضي الصيغة الأولى أن يشترك الجميع بتخفيض التعرفة بنفس النسبة للمنتجات كافة. وهذا يتيح تغطية أوسع، لكنه يعني أيضاً أن البلدان ذات التعرفة الأعلى سوف تستمر في أن تكون التعرفة لديها أعلى من الأعضاء الآخرين الذين قاموا بتخفيض التعرفة بنفس النسبة، أما صيغة التنسيق فقد يكون لها صور عديدة حسب الصيغة المعتمدة؛ فيمكن أن تخفض التعرفات الأعلى، بشكل أكبر من التعرفات الأدنى. على أن اختيار الصيغة قد يكون موضوعاً سياسياً صعباً، خاصة وأن الآثار التوزيعية لكل نمط تختلف باختلاف البلدان وفيما بينها. ولنا أن نستأنس بما جرى في اجتماع كانكون لنستدل على مقدار التسييس في عملية اختيار صيغة التفاوض، حيث كان أحد الأسباب الرئيسة لانهيار المفاوضات عدم اتفاق البلدان الأعضاء على الصيغة التي ستكون الأساس للمفاوضات الخاصة بالزراعة في جولة الدوحة. وحتى بعد تبني صيغة المفاوضات العامة من جولة

كينيدي. فقد استخدم عملياً مزيج من صيغة المفاوضات العامة والتنسيق في جولتي كينيدي وطوكيو. ثم شهدت جولة الأورغواي استخدام مقاربة قطاع بقطاع عوضاً عن مقاربة الصيغة. واليوم يستخدم مزيج من المقاربات حسب الموضوع. فمثلاً، سوف تستخدم بعد الاتفاق على «رزمة تموز/يوليو» في صيف عام 2004 (تناقش في الفصل السادس) صيغة ذات طبقات ثلاث في تناول قضايا الزراعة، بينما سوف تستمر مفاوضات قطاع الخدمات على أساس الطلب ـ العرض بين البلدان المعنية. والواقع أن التزامات البلدان في مجال الخدمات كانت مدعاة لخيبة الأمل حتى الآن؛ وهناك من المراقبين من يعزو هذا إلى مقاربة الطلب ـ العرض، ويذهبون إلى أنها بحاجة إلى استبدال ليحل محلها مقاربة أكثر عمومية.

ثالثاً، يعتمد نجاح المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف بشكل حاسم على موضوع الارتباط. فالبلد (آ) يوافق على تقديم تنازل في الموضوع (I) الذي ينطوي على قيمة لدى البلد (ب)، ولكنه ينال بالمقابل تنازل من البلد (ب) في الموضوع (II) الذي يحتل أهمية خاصة لدى البلد (آ). بعبارة أخرى، إن الربط بين الموضوعات يسهل المبادلات. وهذا التبادل يزيد أيضاً من المكاسب المحتملة من تحرير التجارة حسب ميول كل بلد من البلدان المتفاوضة. فبدون مثل هذه الروابط يمكن أن يكون تحرير التجارة المتعدد الأطراف عملية أصعب بكثير مما هي عليه الآن؛ وبدونها ربما كان من المستحيل إنشاء منظمة التجارة العالمية. وتتجلى قاعدة الارتباط في مفهوم الالتزام الشامل.

ولئن كان من شأن مسألة الارتباط أن تسهل الاتفاق فإن لها جانباً سلبياً، لأن البلدان القوية يمكن أن تستخدمه لابتزاز نظرائها من البلدان الضعيفة والحصول على التنازلات الكبيرة منها. ومن الأمثلة التي ترد كثيراً ما حدث في جولة الأورغواي، حين نالت البلدان النامية بعض التنازلات في مجال الزراعة والنسيج، إنما دفعت ثمناً باهظاً مقابلها تمثل بتضمين المباحثات مادة «القضايا الجديدة». كما يمكن للروابط أن تتجاوز حدود مجال التجارة. وقد عُرف السياسيون في البلدان المتقدمة بأنهم يقدمون للبلدان النامية عرضاً ثنائياً يتألف من الجزرة والعصا مقابل موافقتهم على الانسحاب من موقف معين أو تقديم تنازل ما. والشواهد على هكذا جزرات تشمل مساعدات وقروضاً بفوائد متدنية، وحصصاً لدخول الأسواق وترتيبات تجارية إقليمية، بينما تتمثل العصي بسحب هذه التنازلات والامتيازات.

يمكن لموضوع الروابط أن يفاقم عدم التماثل في القوة بين البلدان، وخاصة إذا ما استخدمت لإكراه البلدان الضعيفة على دفع ثمن التنازل أضعافاً مضاعفة. وإن التحالف بين البلدان النامية الذي يعرف باسم جماعة الرأي المتماثل (LMG) كان يطرح في الواقع الحجة ذاتها، حينما هددت هذه الجماعة بإحباط المفاوضات الجارية حالياً (ما يسمى جدول أعمال الدوحة للتنمية) وقد أبرزت هذه الجماعة العديد من المشكلات التي واجهت البلدان النامية عند تنفيذ جولة الأورغواي. وأشارت مشكلات التطبيق هذه إلى التكاليف المترتبة على التنفيذ، فضلاً عن حقيقة أن البلدان المتقدمة لم تف

بالتزاماتها المترتبة على جولة الأورغواي، وكان أن برهنت ثمار جولة الأورغواي عن كونها بعيدة عن متناول يد البلدان النامية. وقد دفعوا بالحجة بأنهم إذا ما قبلوا بجولة جديدة ونالوا امتيازاً فإن تنفيذ الموضوعات سيكون على جدول أعمال الدورة الجديدة وسينتهي الأمر بهم إلى تسديد ثمن جديد لوعود جولة الأورغواي التي لم تتحقق بمزيد من التنازلات في مجالات جديدة. وبسبب هذه الأنواع من الربط السلبي بين القضايا صار الالتزام الشامل عرضة لقدر عظيم من النقد في أوساط معينة.

رابعاً، تحت كافة العمليات التي تجري في أية منظمة دولية تكمن الثقافة التنظيمية التي قد يكون لها تأثير هام على استراتيجيات المفاوضات والتحالفات التي يأخذ بها أطرافها. فكما ورد في الفصل الأول، كانت الثقافة التفاوضية في الغات قد أدت بالبلدان النامية إلى وصف هذه المؤسسة بأنها «نادي الأغنياء». فبدلاً من إنفاق الموارد المحدودة على منبر يبدو أنه مناهض لهم، نجحت البلدان النامية في حشد الرأي وراء قيام منظمة اقتصادية مختلفة تضع اهتمامات هذه البلدان التنموية في المقدمة ـ فكان مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية UNCTAD. وكانت تعاملاتهم مع الغات هامشية، بل وكانت حتى هذه التعاملات تجري في خطاب من المواجهة. كما أن توسيع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية وشرعيتها قادا البلدان النامية للإدراك بأنها لم تعد قادرة على دفع ثمن الوقوف على الهوامش. على أن أوجه التماثل بين الثقافة التنظيمية لكل من الغات ومنظمة التجارة

العالمية، استمرت عبر استمرار إجراءات صناعة القرار والبروتوكولات غير الرسمية للتفاعل في الغرفة الخضراء والممرات. وأدى هذا الوضع بالبلدان النامية إلى التمسك، على العموم، بالكثير من استراتيجيات التفاوض التي كانت تتبع في الغات.

وضع جون اوديل تصوراً لاستراتيجيات التفاوض عبر نطاق يتراوح بين إدعاء القيمة إلى إنشاء القيمة. وها هو ذا يكتب:

> عند أحد القطبين تقع إستراتيجية ادعاء القيمة الخالصة أو التوزيعية (تتعلق بكل فرد من المجموعة)، أي مجموعة من الأفعال التي تشجع على تحقيق أهداف إحدى الجماعات عندما تكون في صراع مع قيم أولئك الذين في الفريق الآخر. وعلى القطب المقابل تقع استراتيجية التكامل الخالص أو استراتيجية إنشاء القيمة. وتتضمن مجموعة من الأفعال التي تشجع على بلوغ أهداف لا يتضمنها الصراع الأساسي ـ أفعال مصممة لتكبير فطيرة الحلوى وليس تقسيمها.

ولقد نزع العديد من البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، على طول هذا النطاق، إلى الأخذ باستراتيجية توزيعية صارمة. وغني عن القول أن لهذا النزوع عدة مصادر بما فيها الدور الذي يضطلع به المفاوض والاقتصاد السياسي المحلي ثم الثقافة السياسية التي يأخذ بها البلد المعني. على أن هناك عاملان إضافيان كلاهما يتصلان بثقافة منظمة التجارة العالمية ـ يحملان البلدان

النامية على الأخذ بمواقف متصلبة بحيث لا تبدي إلا قدراً محدوداً من المرونة للوصول إلى تسوية. أولاً، إن استخدام استراتيجية توزيعية شائع خصوصاً حين تكون مستويات الثقة متدنية بين الأطراف المتفاوضة، وهكذا وضع قائم في منظمة التجارة العالمية. ولطالما كانت البلدان النامية تنفر من اليسر النسبي الذي تتمتع به البلدان المتقدمة في الغات وفي منظمة التجارة العالمية على حد سواء مما يجعلها قادرة على حث الدول النامية بالعصا على الانصياع لتحقيق الإجماع، والاستمرار في توسيع جدول أعمال المنظمة بالرغم من التحفظات التي استمرت البلدان النامية في إبدائها. ثانياً، وجدت البلدان النامية كما عرضنا في القسم السابق من هذا الفصل، غير مهيئة لمعالجة الجوانب الفنية من المفاوضات، ذلك أن الاستراتيجيات التكاملية تتطلب معرفة واسعة ومهارة كبيرة. كما أن إيقاع المفاوضات يجعل من الصعوبة بمكان على البلدان النامية اتخاذ مواقف تفاوضية فعالة وإيجابية ناهيكم عن صياغة مواقف تراجع تشكل جزءاً أساسياً من الاستراتيجية التكاملية. فكثيراً ما تنتهي هذه البلدان بالاستسلام للضغوط في نهاية اللعبة وكسب امتيازات ضئيلة. ويقول السفير الهندي السابق بي. ال. داس معلقاً على المسار المنحني الذي يشبه مسار القذيفة الذي تتبعه البلدان النامية:

> إن الانتقال من الفترة الطويلة من موقف المعارضة المتشدد إلى انهيار مفاجئ فتسليم في النهاية قد حرم هذه البلدان من فرصة نيل أي شيء مقابل التنازلات التي تقدمها في المفاوضات.

إن الاتفاقيات التي يتوصلون إليها على هذا النحو تزيد من حدة مستوى الشك وعدم الثقة وتجعل ديمومتها السياسية في خطر.

وأخيراً، إن كل نقاش حول قواعد المفاوضات في منظمة التجارة الدولية لا بد أن يعتوره النقص إن لم تذكر فيه عملية انتساب الأعضاء. فلقد كان عدد الأعضاء في البداية 128 عضواً، ثم ازداد عدد الأعضاء فبلغ 148 عضواً في عام 2005. أما القلة التي ظلت خارج WTO فإنها مصطفة بانتظار انضمامها إلى النادي. على أن عملية انتساب الأعضاء، على كل حال، ليست باليسيرة. فهي تبدأ كعملية ثنائية حيث يستطيع كافة الأعضاء المعنيين فرض شروط معينة على المرشح، ثم لا بد من موافقة الأغلبية، بنسبة الثلثين، حتى تتم الموافقة على طلب الانتساب. والبلدان التي تنشد الانضمام إلى المنظمة لا تملك أن تطرح التفاوض في قضايا غير تلك التي سبق أن نصت عليها اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وأبرمتها. ويقدم انضمام كمبوديا في عام 2003 ـ وهي أول بلد بين البلدان الأقل نمواً (LDS) ينضم إلى المنظمة منذ إنشائها في عام 1995 ـ مثالاً لما يمكن أن يكون عليه اختلال هذه العملية. فثمة تقرير لمؤسسة اوكسفام [تعني بشؤون البلدان الفقيرة] يشير إلى أنه طُلب إلى كمبوديا أن تتوقف عن استخدام الأدوية السائبة غير المسجلة كشرط من رزمة شروط قبولها في عضوية المنظمة، وإن كانت منظمة التجارة العالمية تعفي فعلاً البلدان الأقل نمواً من تنفيذ هذا البند من الاتفاق المتعلق بحقوق الملكية الفكرية حتى عام 2016. وفي مجال الزراعة يضع الاتحاد

الأوروبي والولايات المتحدة ذرى للتعرفة الجمركية تزيد أضعافاً على تلك التي وقعت عليها كمبوديا. فلا غرابة إن قال وزير التجارة الكمبودي السيد تشام براسيد: «هذه رزمة من التنازلات والالتزامات تتجاوز كثيراً مستوى نمو بلد من البلدان الأقل نمواً مثل كمبوديا».

لقد أبدت البلدان الاستعداد للتنازل كثيراً في سبيل نيل عضوية منظمة التجارة العالمية، بصرف النظر عن التفاوت الكبير في الاستتساب في عملية قبول طلب العضوية. والسبب في ذلك افتراض الأعضاء أن تكاليف الانتساب وبعض الإجراءات المريبة التي ترافق اتخاذ القرارات وعملية تسييس المفاوضات سوف تعادلها بسهولة فوائد الانتساب إلى منظمة التجارة الدولية. فالفوائد المتوقعة للبلدان النامية (والحق أن معظم البلدان المنتسبة مؤخراً من البلدان النامية) تشمل نيل مرتبة البلدان الأكثر رعاية المساعدة على دخول السوق إلى جانب البلدان الأخرى الأعضاء والتمتع بحماية القانون من نزوات البلد القوي وآلية تسوية النزاعات النافذة صوناً لهذه الحماية. أما إن كانت هذه الفوائد عالية فعلاً كما يتوقع أن تكون فربما كان أفضل قياس لها دراسة مضمون الاتفاقيات.

الفصل الرابع

توسيع الصلاحيات

كنا قد وجدنا في الفصلين الثاني والثالث أن البنى والعمليات التي تستند إليها أعمال منظمة التجارة العالمية شديدة الشبه بتلك التي كانت تقوم بها الغات بيد أن WTO من حيث اتساع صلاحياتها وامتدادها تقوم بالتشريع وإصدار الأحكام في مجالات تتجاوز كثيراً إجراءات الحدود التي كانت تشغل الغات. فقد كان محور اهتمام الغات (كما يشير اسمها الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة) التعرفات الجمركية والإجراءات الأخرى المتصلة بالحدود التي تطبق في تجارة البضائع، وفيما تشتمل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على التعرفات الجمركية، فإنها تشمل كذلك عوائق التعرفات غير الجمركية، ثم تمتد لتشمل مجالات الخدمات وحقوق الملكية الفكرية. وكثير من هذه الاتفاقيات تحمل المنظمة إلى مجالات كانت تعتبر تقليدياً مما يقع في نطاق السلطات القضائية المحلية للدول. وفي هذا الفصل سوف أقوم بتحليل صلاحيات WTO عبر نظرة شاملة للاتفاقيات المعقودة وإياها. ومن المحتم أن تنظيم بعض هذه المجالات إنما هو نتاج العولمة التي تأتي بمشكلات جديدة. وتقتضي بالضرورة تعاوناً دولياً. بيد أنه بصرف النظر عن وضوح محتواها التكنوقراطي والمبهم فإن وضع القواعد في منظمة التجارة العالمية عملية سياسية

بشكل أساسي فاختيار من ينضم إلى الاتفاقيات ومن يستبعد أمران يتأثران بصورة حاسمة بمصالح الأقوياء. كما أن أثر هذه الاتفاقيات غالباً ما برهن على أنه غير متماثل، إذ ظل الكثير من الفوائد الموعودة للبلدان النامية غير متحقق.

بنية الاتفاقيات

تعتبر اتفاقيات منظمة التجارة العالمية نتاج المفاوضات التي جرت في جولة الأورغواي التي اكتملت في مراكش عام 1994. وكانت الاتفاقية التي تجاوزت مجموع كل الاتفاقيات وبلغت ما يزيد عن 550 صفحة مطبوعة، هي اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية(WTO). وتضم الاتفاقية الأساسية أربعة ملاحق رئيسة تحتوي على مادة القواعد والالتزامات التي على الأعضاء التقيد بها. ويتألف الملحق 1 من ثلاثة أقسام تغطي البضائع والخدمات والملكية الفكرية على التوالي. كما يحتوي الملحق الأول على جداول الالتزامات التي يتعهد كل بلد عضو القيام بها ويزيد عدد صفحاتها على 30000 صفحة مطبوعة! أما الملحقان 2 و 3 فيختصان بالتفاهم حول تسوية النزاع وآلية مراجعة السياسة التجارية. وأخيراً فإن الملحق 4 يغطي الاتفاقيات المتعددة الأطراف الأربع، أي الاتفاقيات التي وقعتها المجموعات الفرعية لكافة البلدان الأعضاء. وهناك سوى ذلك عدة نصوص قانونية أُضيفت إلى مجموعة الاتفاقيات التي أنجزت منذ عام 1994 مثل بروتوكولات الانتساب واتفاقية التكنولوجيا الدولية والتفاهم حول الخدمات المالية.

وفي هذا الفصل سوف أركز على أعمدة الملحق 1 الثلاثة، وإن كنت سأتطرق إلى ذكر بعض الاتفاقيات المتعددة الأطراف. وسوف أتناول بالتحليل الملحقين الثاني والثالث في الفصل التالي.

إن التداخل الواسع الوحيد بين الاتفاقيات التي عقدتها منظمة التجارة العالمية وسلفها الغات كامن في الملحق 1 آ، أي الاتفاقية

2. بنية اتفاقيات منظمة التجارة العالمية

المظلة	اتفاقيات تأسيس منظمة التجارة العالمية		
	بضائع (الملحق 1 آ)	خدمات (الملحق 1 ب)	الملكية الفكرية (الملحق 1 ج)
مبادئ أساسية	الغات GAAT	الغاتس GATS	الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة
تفاصيل إضافية	بضائع، اتفاقيات وملاحق أخرى	خدمات ، ملاحق	
التزامات دخول الأسواق	جداول التزامات البلدان	جداول التزامات واستثناءات للدولة الأكثر رعاية	
تسوية النزاع	تسوية النزاع الملحق 2		
الشفافية	مراجعات سياسات التجارة الملحق 3		
اتفاقيات متعددة الأطراف	تجارة الطائرات المدنية ـ مشتريات الحكومة منتجات الألبان ومشتقاتها ـ لحم بقري		

المتعلقة بتجارة البضائع والتي تعرف باتفاقية الغات 1994، وينبغي عدم الخلط بينها وبين اتفاقية الغات 1947 التي كانت محدودة أكثر من حيث شمولها وفروعها المتعددة الجوانب. فقد تناولت الغات 1947 حواجز التعرفة الجمركية أمام تجارة البضائع أساساً وكان توغل الغات في مجال عوائق التعرفة غير الجمركية قد تم عبر القواعد الطوعية المتعلقة بالحالات التي تشمل عدة أطراف في جولتي كينيدي وطوكيو. وتتولى منظمة التجارة العالمية الجمع بين هذه الأنظمة المتعددة في مبدأ الالتزام الشامل بدمجها القواعد المتعددة الأطراف في الغات 1994. وبالنتيجة انغمست الغات 1994 في مجالات تقع خارج نطاق سلطة الغات 1947 مثل القيود الفنية أمام التجارة والدعم الحكومي، ومكافحة الإغراق، والتقويم الجمركي والخ... وفي حين أن الغات الأصلية تعاملت مع تجارة البضائع، فإن الملحقين 1 ب و 1 ج ـ وهما نتاج المفاوضات في جولة الأورغواي ـ يدخلان مجالاً جديداً من الخدمات وحقوق الملكية الفكرية ضمن سلطة منظمة التجارة العالمية. وبما أن الحواجز الرئيسة أمام التجارة في ما يسمى ب «القضايا الجديدة» التي طرحتها جولة الأورغواي ليست من إجراءات الحدود وإنما هي عوائق غير جمركية مرتبطة بنظام محلي، وتضمينها في لوائح منظمة التجارة العالمية يقحم المنظمة بقوة في منطقة الحكم المحلي. وجدير بالتنويه أن منظمة التجارة العالمية تضم العديد من البنى والإجراءات التي ورثتها عن سلفها، سوى أن أنظمتها تبلغ مجالات لم تبلغها الغات ولا كانت تعتزم اقتحامها إطلاقاً.

والسبب في هذا التحول الدراماتيكي في الصلاحيات الممنوحة لمنظمة التجارة العالمية عن أنموذج الغات يمكن أن نجده في ظاهرتين. الأولى تظهر في تحول أنماط الإنتاج والميزة النسبية للبلدان المتقدمة، بدءاً بالولايات المتحدة، من إنتاج المنتجات الصناعية إلى الخدمات وحقوق الملكية الفكرية. ولكي تحظى أي منظمة للتجارة بالتزام البلدان المتقدمة، فمن المحتم أن تشمل مسؤولياتها قضايا ذات أهمية قصوى لهذه البلدان. ولقد قادت تلك الميزات النسبية الذي يتمتع بها العالم المتقدم جدول أعمال جولة الأورغواي. وفي عقد الثمانينات من القرن العشرين كانت «نظرية دراجة الغات» ـ التي تنسب إلى فريد بيرغستن ـ موضع إشارة عموماً: إذا لم تستمر دراجة الغات في الدوران فسوف تتدحرج وتسقط. وهكذا يمكن النظر إلى توسيع جدول أعمال WTO كجزء من عملية التكيف ذاتها والميزة النسبية المتغيرة للبلدان الأعضاء.

أما السبب الثاني للصلاحيات الأوسع التي منحت لمنظمة التجارة العالمية فيكمن في نظرية إنجازات الغات. التي كانت فائقة النجاح في تخفيض التعرفات الجمركية المفروضة على المنتجات الصناعية. ولكن حين حُظرت الحواجز الجمركية أخذت البلدان تلجأ إلى أشكال من الحماية لا تدخل فيها التعرفات الجمركية. وفي مقارنة لطالما يستأنس بها ويرددها المرددون شبه روبرت بالدوين تحرر التجارة بتجفيف مستنقع: جهود ناجحة في ضخ المياه تؤدي إلى نقصان مستوى المياه (التعرفات الجمركية). كما تكشف عن صخور وأحجار وعوائق أخرى (حواجز التعرفات غير الجمركية) تحت السطح.

ولتنظيف هذه الأرض المجففة يقتضي الأمر تدخلات في الأنظمة الداخلية التي تأخذ بها الدول الأعضاء. ومن هذا المنظور يمثل توسيع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية أمراً يتجاوز قليلاً الخطوة الحتمية التالية في عملية تحرير التجارة. على أن هذا التوسيع لجدول أعمال WTO لم يحدد المحتوى الفعلي لقواعدها. ولسوف أتناول في الفقرات التالية ما يخضع للنظام وعلى قواعد أي طرف تعتمد توازنات القوى في منظمة التجارة العالمية وتؤثر أكثر في التفاوت والتهميش داخل المنظمة.

الاتفاقية المتعددة الأطراف حول تجارة البضائع/الغات 1994

تقوم اتفاقية الغات 1994 على اتفاقية الغات 1947 وما زالت ـ أمام تجارة البضائع. وتتضمن الاتفاقية القواعد التي تطبق على تجارة البضائع وتضم جداول تفصيلية بالالتزامات المترتبة على كل بلد في ما يتعلق بتخفيضات التعرفات الجمركية والالتزامات المفروضة. كما أن أنظمتها العامة تشمل مجالات مثل وضع البلد الأكثر رعاية (MFN)، والمعاملة الوطنية والتقويمات الجمركية، وإزالة القيود الكمية والأعمال الطارئة التي تفرض للحد من الاستيراد. واستئناساً ببرنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي نقول أن هناك ثلاثة أهداف تكمن وراء بنود واتفاقيات الغات العديدة: إرساء مبدأ عدم التمييز ومنع القيود الكمية (QRs) والحيلولة دون المراوغة في تطبيق مبدأ عدم التمييز وغير ذلك من الالتزامات والتعهدات التي قبلت البلدان الأعضاء بالتقيد بها.

وإذا أخذنا بالنجاح الذي حظيت به اتفاقية الغات 1947 في تحقيق الهدفين الأولين نجد العديد من المواد والاتفاقيات في الغات 1994 توفر طرائق تكفل أن نجاحات الغات القديمة لن تنقضها الحواجز التي لا تتصل بالتعرفات الجمركية.

والسبب في أن الغات 1994 تمكنت من البروز بشكلها الواسع المثير للإعجاب يكمن في التسوية التفاوضية في جولة الأورغواي. فلقد شكلت اتفاقية الغات 1994، بما احتوت من التزامات بالتعرفة الجمركية، وشمولها على حواجز غير جمركية، ومتطلبات الالتزام بالشفافية، جزءاً مما يسمى «الصفقة الكبرى» في مفاوضات جولة الأورغواي. ذلك أن البلدان النامية كانت قد وافقت على القبول بأنظمة أشد صرامة تتدخل في المجالات التي تقع داخل بلدانها ومجالات جديدة تتجاوز قطاع البضائع التقليدي كما سوف تبين المقاطع التالية. وقد تلقت هذه البلدان، بالمقابل، وعوداً بأن يتضمن النظام الجديد همومها الكبرى. ومن المسلّم به أن إشارات التذمر قد تطايرت وقت توقيع الاتفاقيات؛ ثم ما إن مضت عشر سنوات على اتفاقية مراكش حتى أخذ بعض قدامى المتحمسين للاتفاقيات يلحظون أن البلدان النامية بدأت بالتحول عن مواقفها. ولسوف نتفحص في ما يلي طبيعة التنازلات والبلدان التي قدمت هذه التنازلات في «الصفقة الكبرى» لكي يحظى العالم بمنظمة تجارة عالمية.

التعرفات الجمركية والتجارة

تمثل التعرفات الجمركية شكلاً من الحماية كثيراً ما يستخدم لهذه الغاية. ذلك أن معظم علماء الاقتصاد يعتبرون التعرفات صيغة مفضلة لتقييد الحصص. ومرد ذلك أن الحصص يغلب عليها التعسف وقطع الصلة بين الأسعار المحلية والخارجية، وزيادة السعي إلى الربح والفساد في الاقتصاد المحلي. ونتيجة لذلك تولي الغات 1947 و 1994 هذا الموضوع القدر الكبير من عنايتها. وتقتضي المادة العاشرة باستبعاد عام للقيود الكمية؛ أما التعرفات الجمركية فمسموح بها. ويحدد برنارد هوكمان ومايكل كوستيكي. قاعدتين أساسيتين للتعرفة الجمركية لدى منظمة التجارة العالمية، أولاً يجب ألا تعتمد التعرفات، وفق منطوق الفقرة الخاصة بوضع البلد الأكثر رعاية التي تناولناها في الفصل السابق، التمييز بين حالة وأخرى. ثانياً يحظر على البلدان رفع التعرفات الجمركية فوق مستويات تم الالتزام بها في الجداول، بمعنى أنه لا يمكن لبلد ما أن تتجاوز التعرفات لديه «الالتزامات الجمركية». ويستخدم في ذلك أسلوب اللائحة الايجابية في الجداول، ومؤدى ذلك أن الالتزامات إنما تسري على تلك المنتجات المحددة التي تدخلها البلدان في جداولها.

كان أحد الانجازات العديدة التي أتت بها جولة الأورغواي زيادة عدد المنتجات التي تخضع للتعرفة الجمركية وعدد البلدان التي أخذت بهكذا التزامات أيضاً. وكانت المستعمرات السابقة، حتى جولة الأورغواي، قد انضمت إلى الغات دون الدخول في مفاوضات التعرفة

الجمركية، فيما كان أسلوب المعاملة الخاصة والتفضيلية عاملاً إضافياً في استثناء هذه البلدان من تقديم جداول التعرفة الجمركية. وقد أدى إنشاء منظمة التجارة العالمية إلى انقلاب هذا كلياً، بعد أن أصبح فرضاً على أعضاء المنظمة جميعهم تقديم جداول بالتعرفات الجمركية التي يعتمدونها. وتبين أن البلدان النامية هي المسؤولة عن هذا التحول الذي تم نتيجة الصفقة الكبرى. وكان ذلك حين تلقت هذه البلدان الوعد بتخفيض التعرفات الجمركية المفروضة في الأسواق الشمالية على البضائع التي تتمتع فيها تلك البلدان بميزة نسبية. ومن ذلك الزراعة التي كانت مستثناة من قوانين الغات في الماضي. وقد صار الأعضاء ملزمين، وفق الغات 1994، بربط منتجاتهم الزراعية 100 % بالتعرفة الجمركية. كذلك نصت الاتفاقية على وضع حد للمعاملة الاستثنائية الممنوحة للمنسوجات والملابس عبر التصفية المرحلية لاتفاقية النسيج المتعدد الألياف. ومقابل هذه المكاسب ربطت البلدان النامية تعرفاتها الجمركية. وقد ذكر هوكمان وكوستيكي أن 22 % وحسب من المنتجات الصناعية المصدرة من البلدان النامية كانت مرتبطة، قبل جولة الأورغواي. أما بعد جولة الأورغواي فقد ارتفعت هذه النسبة لتصل إلى 72 %. أما البلدان المتقدمة، بالمقابل، فقد حملت التزاماتها بما يخص المنتجات الصناعية إلى أبعد من ذلك، بأن زادت من حصة خطوط التعرفات الجمركية الصناعية والمرتبطة من 78 % إلى 99 %.

تكشف النظرة المتفحصة لهذه الالتزامات بالتعرفة الجمركية عن عدة مشكلات. فزيادة تلك الالتزامات التي أخذت بها البلدان النامية كانت ضخمة، إلا أنها لم تؤد إلى تحقيق مستوى مماثل من التحرير الفعلي للتجارة. وكان السبب في ذلك أن البلدان النامية ربطت تعرفاتها بمستويات أعلى بشكل ملحوظ من تعرفاتها المطبقة. وبالنتيجة لم تؤد الالتزامات إلى تحسين الدخول إلى السوق ضمن البلدان النامية؛ وكان الإنجاز الملحوظ الوحيد لهذه البلدان وضع سقف للتعرفة الجمركية ليس من السهل على بلد ما أن يتجاوزه دون مبرر. وقد أثارت هذه الجداول المحدودة الفعالية التي وضعتها البلدان النامية حفيظة الحكومات والممارسين والمنظرين. إذ أن استمرار هذه القيود التجارية المحكمة التي تأخذ بها البلدان النامية جعلها تبدو لبعضهم مهينة في حد ذاتها، إذا أخذنا في الاعتبار أن متوسط معدلات التعرفات الجمركية المطبقة على المنتجات الصناعية قد هبط ليصل إلى أقل من 3 % في البلدان المتقدمة وقد أسرع بعض الاقتصاديين الليبراليين إلى المحاجة بأن على البلدان النامية القيام بعمليات تحرير فعلية للتجارة قبل المطالبة بمزيد من التنازلات من العالم المتقدم. لكن تلك الجداول التي تطرحها البلدان المتقدمة بالرغم من معدلاتها المذهلة، بعيدة عن الكمال أيضاً.

تخفي معدلات تخفيض التعرفات الجمركية على البضائع الصناعية «ذرى تعرفة جمركية» عالية جداً ما تزال البلدان المتقدمة تحافظ عليها في منتجات مختارة، وكثير منها يشكل المواد الرئيسة

التي تصدرها البلدان النامية، كالجلود والمطاط والأحذية. وقد جرى استبعاد المنسوجات والمواد الزراعية، التي يتمتع عدد من البلدان النامية بميزة بارزة في تصديرها، من القواعد العامة للغات بوساطة الاستثناءات والإعفاءات؛ وكان أحد الإنجازات الرئيسة في جولة الأورغواي ضم هذه القضايا إلى منظمة التجارة العالمية. ولكن حتى ولو كان من المقدر الانتهاء من تنفيذ المراحل المتعددة لاتفاقية الخيوط في عام 2005 فإن التعرفات الجمركية التي وضعتها الدول المتقدمة للمنسوجات بقيت مرتفعة جداً. فمثلاً، التعرفة الجمركية المعتمدة في الولايات المتحدة وتشمل 52 % من المنتجات النسيجية والملابس قد تراوحت ما بين 15 إلى 35 %. كذلك تواجه القطاعات الأخرى التي تتمتع فيها البلدان النامية بميزة نسبية، مثل المنتجات الاستوائية والسمك حواجز عالية أمام دخول أسواق البلدان المتقدمة. ومؤدى القول، بعبارات أخرى، تظل عملية تخفيض التعرفة المتعددة الأطراف في نطاق رعاية منظمة التجارة العالمية تعاني الخلل الشديد لغير صالح اللاعبين الأضعف في النظام العالمي، بالرغم من أن تخفيضات التعرفة الجمركية على البضائع تتمتع بتاريخ يمتد خمسين عاماً، من إرث الغات.

فضلاً عن الاضطرار للتعامل مع ذرى التعرفات الجمركية المسموح بها في منظمة التجارة العالمية، تواجه البلدان النامية مشكلة «التدرج في التعرفة الجمركية»، حيث أن بنى التعرفة الجمركية تجعل الرسوم

الجمركية على المواد الخام أقل مما يجري تقاضيه على المنتجات المُعالجَة. وجدير بالإشارة أن مثل هذه البنى الضريبية تعيق معالجة السلع الأولية في البلدان النامية. ولئن كان التدرج في التعرفة الجمركية قد انخفض نتيجة المفاوضات في جولة الأورغواي فإن المشكلة ما زالت قائمة في بعض المجالات التي تتمتع فيها البلدان النامية بقوة وتعرقل نموها الاقتصادي. كذلك تمكنت بلدان معينة من إيجاد وسائل لاستخدام الحصص، رغم أن الحصص كانت ممنوعة دائماً في الغات. فقد حظرت المادة الحادية عشر من اتفاقية الغات 1994 نظام الحصص، ولكن حصص التعرفة الجمركية انتشرت في مجال رئيس، هو الزراعة. ونتيجة كثرة ذرى التعرفة وتدرج الرسوم الجمركية وحصص التعرفة وجدت البلدان النامية أن فوائد جولة الأورغواي قد قصرت عن بلوغ التقديرات (مثلاً، من خلال الدراسات التي أجراها البنك الدولي وسكرتاريا الغات) التي أملت تلك البلدان أن تتحقق حين وقعت الاتفاقيات. وكان أن أثار عدم الوفاء بالوعود التي صدرت عن جولة الأورغواي حقداً كبيراً لدى البلدان النامية وشكلت جزءاً بارزاً من جدول أعمال تحالفات البلدان النامية في المؤتمرين الوزاريين في سياتل (1999) والدوحة (2001).

الزراعة والنسيج

ما من مجال تظهر فيه مشكلات عدم الوفاء بالوعود في شكلها الأوضح كما في الزراعة والنسيج. وكان إدراج هذين القطاعين في الغات 1994 مكوناً رئيساً من الصفقة التي عرضت على البلدان

النامية. بيد أن الغات 1994 لا تضم هذين القطاعين ضمن القواعد العامة؛ بل إنها بالأحرى تشكل مجموعة من الاتفاقيات الخاصة بالقطاع حيث لا تسري القواعد العامة.

كانت اتفاقية الزراعة نتاج جهود منسقة بذلها تحالف من البلدان المتقدمة والنامية عرف باسم مجموعة كيرنز، إلى جانب التسوية الكبرى بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة (انظر الإطار). وقد استهدفت الاتفاقية «الأعمدة الثلاثة» لسياسة التجارة الزراعية: الوصول إلى الأسواق وآليات الدعم المحلي ودعم الصادرات. وبالإضافة إلى هذه الوسائل، تناولت الاتفاقية قيود التعرفة غير الجمركية من المعايير المتعسفة التي قد تستخدمها البلدان في اتفاقية إجراءات الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) (تناقش لاحقاً في هذا القسم). وتبدو بعض هذه الالتزامات، للوهلة الأولى، متطرفة تماماً، خاصة إذا ما داخلتها مكاسب الشفافية التي ينبغي أن تبرز نتيجة لعملية الخضوع للتعرفة الجمركية، أي تحويل الحصص وطرائق الحماية الأخرى إلى تعرفة جمركية.

مجموعة كيرنز

كان ضم موضوع الزراعة إلى جدول أعمال جولة الأورغواي حدثاً تاريخياً، وقد أثار الدور الذي اضطلعت به مجموعة كيرنز انتباهاً كبيراً في هذا الحدث. وكانت مجموعة كيرنز للبلدان المصدرة للمنتجات الزراعية قد تشكلت عام 1986، وتألفت في بداية الأمر من الأرجنتين واستراليا والبرازيل، وكندا والتشيلي،

وكولومبيا، وفيجي وهنغاريا، وإندونيسيا وماليزيا، ونيوزيلندا والفلبين وتايلند والأورغواي. واختلفت هذه المجموعة عن الكثير من التحالفات التي قامت في الماضي من حيث أنها كانت تحالفاً من أجل موضوع محدد وضمت بلداناً متقدمة ونامية على حد سواء. وقد قامت هذه المجموعة رداً على حرب دعم المنتجات الزراعية التي نشبت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، والتي كانت تحدث تآكلاً في الميزة النسبية التي تتمتع بها البلدان المصدرة للمواد الزراعية ذات الدخل المتوسط ولا تستطيع توفير معدلات دعم منافسة للمنتجين لديها.

وما إن أفلحت هذه المجموعة في تدبير وضع الزراعة على جدول أعمال الجولة الجديدة حتى انتقلت إلى إنشاء تحالف للتوسط بين سياستين تقعان على طرفي نقيض، سياسة الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ولئن قدمت هذه المجموعة نفسها ككتلة تفاوض ذات جدول أعمال إيجابي (مقابل التحالفات المعرقلة التي دأبت البلدان النامية تقليدياً على تشكيلها) فإنها كانت على استعداد للتهديد بمنع صدور القرار، إن اقتضى الأمر. فلما تم ضم اتفاقية الزراعة في النهاية ضمن قرار اتفاقية مراكش عزا مراقبون كثيرون هذا الإنجاز إلى الجهود التي بذلتها مجموعة كيرنز في المفاوضات ومنذ ذلك الحين ظلت مجموعة كيرنز قرابة عقد من الزمن تحظى من العديد من المراقبين بالاعتبار على أنها نموذج للتحالف، وهذا ما أدى إلى سلسلة من المحاولات لعقد التحالفات التي تقتدي بمجموعة كيرنز في «دبلوماسية التحالف على أساس قضية» جامعة.

ولكن هذه التجارب لإقامة تحالفات تستند إلى قضية بالاقتداء بمجموعة كيرنز أدت إلى نتائج مختلطة وملتبسة. ومرد ذلك أن مجموعة كيرنز ذاتها كانت نتاج بعض الظروف المتناقضة التي لا يمكن تكرارها منها حرب الدعم المكلفة التي لا يمكنها الاستمرار فيها. وكان الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ينشدان السيطرة عليها. كما أن مجموعة كيرنز كانت تشارك الولايات المتحدة في أهدافها البعيدة. يوم كانت جولة الأورغواي قائمة. وفي النهاية، كان معظم المحللين يركزون انتباههم على النجاح الذي حققته مجموعة كيرنز ويتجاهلون التهميش الذي أصابها في نهاية اللعبة. فالصفقة الأخيرة تمت في اتفاقية بلير هاوس بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في عام 1992، وكانت مجموعة كيرنز مهملة تماماً. ولما كانت الصفقة التي اختصت بالزراعة قد تمت بالتفاوض بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، فليس من العجب أن تعاني اتفاقية الزراعة من عدة نقاط ضعف ومثالب تلحق الضرر بالبلدان النامية.

المصدر: Amrita Narlikar, International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalition in GAAT and WTO. (London: Routledge, 2003).

وقد نصت الاتفاقية على حظر تقديم دعم جديد للصادرات. ولتحسين الوصول إلى السوق، كان النص على الالتزام بربط كافة التعرفات الجمركية للمواد الزراعية. وكفل وضع حصص تعرفة جمركية تفضيلية (TRQs) قيام حد أدنى من الالتزام بالسماح بدخول

السوق، وذلك لمنتجات معينة حيث قامت بعض البلدان بربط تعرفاتها الجمركية بمستويات عالية مانعة. وجدير بالتذكير أن نظام الحصص محظور في قوانين الغات، عدا هذه الحالة. أما في الزراعة فقد جرى التفاوض بشأن حصة معينة من المستوردات كأمر واجب في مجالات تربط البلدان فيها التعرفة الجمركية بمستويات معدلات عالية مانعة (مثلاً، سياسة التعرفة التي تطبقها اليابان على مادة الرز)، بحيث يسمح لبعض المستوردات بدخول الأسواق بمعدل تعرفة جمركية متدنية. وفيما يتصل بإجراءات الدعم المحلي (التي تنزع لتشجيع الإفراط في الإنتاج وبالتالي إحداث تشويهات في الأسواق الدولية)، فقد جرى التفاوض بشأن العمل بإجراءات دعم متدرج (AMS) تم حسابها باستخدام سنوات الأساس من 1986 حتى 1988 كأداة لتقويم مقدار ما تقدمه البلدان من دعم محلي لقطاع الزراعة. وصنف الدعم في أربعة صناديق وبذلك تسمح بالدعم للبعض وتحظره تماماً للبعض الآخر. والسبب في ذلك أن إجراءات الدعم المتدرج (AMS) ليست موجهة نحو إصلاح كل سياسة زراعية؛ وإنما غايتها تناول تلك السياسات ذات التأثير المشوه للتجارة. وهذا المنطق يمنع إجراءات الدعم الوطني في الصندوق الأحمر. أما الإجراءات الخاصة بالصندوق الأصفر فيجب تقليصها وفق النسب المبينة في اللائحة السابقة. ولكن الصندوق الأخضر يجيز بعض إجراءات الدعم الوطني مثل الأبحاث الممولة من الحكومة، وتوجيه إعادة توزيع الدخل للمزارعين الذي لا يقترن بالإنتاج والأمن الغذائي، كما جرى التفاوض

في أمر إضافة صندوق أزرق كجزء من اتفاق بليرهاوس بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي مما يتيح للاتحاد الأوروبي دفع تعويض للمزارعين الذين طلب منهم الحد من الإنتاج وتغطية عجز ميزان المدفوعات للولايات المتحدة. كذلك نصت الاتفاقية على تحديد التخفيضات التي سيتم العمل بها في دعم الصادرات؛ ومنع تقديم دعم جديد للصادرات. أما الالتزامات المفروضة على البلدان النامية، وخاصة البلدان الأقل نمواً (LDCs)، بعد الأخذ في الاعتبار هموم البلدان المستوردة للغذاء حين كانت تجري مفاوضات جولة الأورغواي، فكانت أضعف كثيراً من تلك الالتزامات التي فرضت على البلدان المتقدمة. وفي النهاية بدت البلدان النامية وكأنما حققت لنفسها مكاسب ذات شأن.

يكشف الفحص الدقيق أن عملية التحرير ذاتها ظلت عملية محافظة جداً. وكما هو الحال مع الصناعة كانت التعرفات الجمركية مرتبطة عند مستويات أعلى من المعدلات المطبقة، مما أنتج «إلزاماً باهظاً»، ولما كان لا بد من تخفيض التعرفة الجمركية لكل بند بنسبة 15 %. في الحد الأدنى، فبوسع البلدان المتقدمة تركيز التخفيض في مجالات غير ذات أهمية للبلدان النامية وتظل قادرة على تحقيق معدل التخفيض المطلوب البالغ 36 % في ست سنوات. كذلك تم الاتفاق، على سبيل التنازل للاتحاد الأوروبي في اتفاقية بلير هاوس، على ألا يكون الدعم المتدرج AMS محدداً بمنتج. وبالنتيجة كان بوسع البلدان المتقدمة تنفيذ التخفيضات المطلوبة من حيث الدعم المحلي بالتركيز

على مجالات غير ذات أهمية كبيرة لدى البلدان النامية. وما زالت الزراعة قطاعاً ينال دعماً في البلدان المتقدمة أكثر مما تناله الصناعة. ويقدر تي. هيرتل ودبليو. مارتين في دراسة لهما صدرت في عام 2000 أن السياسات الزراعية للبلدان المتقدمة تكلف البلدان النامية خسائر سنوية في مجال الإعانات الاجتماعية تبلغ 40 مليار دولار. ولقد تضمنت اتفاقية الزراعة «جدول أعمال مستقبلي» كان مقدراً له البدء بالتنفيذ في عام 2000، إلا أن تحرير الزراعة ما يزال مستعصياً وعملية معقدة (سوف تناقش في الفصل السادس).

كذلك لم تأت اتفاقية المنسوجات والألبسة (ATC) بالفوائد المتوخاة منها. فنتيجة للقيود التي تفرضها البلدان المتقدمة على الاستيراد في هذا القطاع، تستمر البلدان النامية في تحمل خسائر تبلغ 10 مليار دولار سنوياً في المعونات الاجتماعية. وقد يبدو استمرار هكذا خسائر مدعاة للاستغراب للوهلة الأولى، خاصة وأن اتفاقية المنسوجات والألبسة قد نصت على تنفيذ نظام الحصص بموجب اتفاقية المنسوجات المتعددة الألياف (MFA) وفق أربع مراحل وعلى مدى عشرة أعوام. ولكن عدم التحديد الدقيق لما سيتم تحريره سمح للبلدان المتقدمة بترك تحرير بعض أهم المواد بالنسبة للبلدان النامية للمرحلة الأخيرة، أي في نهاية عام 2004. وبالنتيجة لم يتحقق الكثير من الفوائد مما كان متوقعاً حصوله في العقد الأول من حياة منظمة التجارة العالمية، وبالتالي يوازن التكاليف التي تكبدتها البلدان النامية بشمول قضايا مثل حقوق الملكية الفكرية وإجراءات الاستثمار، والخدمات.

قواعد وأنظمة وقيود التعرفات غير الجمركية

لئن ظلت فوائد الغات 1994 غير محققة فتكاليف تنفيذ الاتفاقية ازدادت بعد وضع مجموعة من القواعد أشد صرامة وقسوة. كذلك فإن بعض هذه القواعد تتداخل مع تلك التي وضعت في جولة طوكيو لمعالجة موضوع انتشار قيود التعرفات غير الجمركية. بيد أن الغات 1994 فرضت التزام كافة الأعضاء بهذه القواعد، على العكس من جولة طوكيو، التي لم يكن لديها سوى قواعد يتم الالتزام بها طوعاً في هذه الموضوعات. فضلاً عن أن مضمون هذه المعايير الإلزامية أكثر اتفاقاً في العادة مع معايير البلدان المتقدمة منها مع المعايير المعتمدة لدى البلدان النامية. وهكذا ذهب جيه. مايكل فينجر وفيليب شولر في دراسة قدماها للبنك الدولي إلى أن محتوى اتفاقيات مثل اتفاقية التقويم الجمركي وقيود الصحة العامة وصحة النباتات (SPS) واتفاقية الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) تساويان قول البلدان المتقدمة للآخرين: «خذوا بطريقتي!» لذلك غالباً ما ينظر إلى هذه المعايير في كثير من الأحيان على أنها أعباء مفروضة من البلدان المتقدمة عبر منظمة التجارة العالمية. والبلدان النامية تمقت التكاليف التي تترتب عليها عند التنفيذ، وإن أفادت اقتصادياتها من إصلاح البنى التحتية التي تتطلبها هذه الاتفاقيات في المدى البعيد. وإن وضع هذه القواعد، بالنتيجة، لم يقتصر على توسيع صلاحيات منظمة التجارة العالمية كثيراً بما يتجاوز بنى الغات وحسب، بل أدى كذلك إلى تفاقم العداء

بين الشمال والجنوب في المنظمة. حقاً أن هذه الاتفاقيات تسمح بفترات انتقال أطول أمام البلدان النامية. بيد أن البلدان النامية، منذ المؤتمر الوزاري في سياتل على وجه الخصوص، احتجت بالقول أن تكاليف التنفيذ أعلى كثيراً من فترة التنفس التي تسمح بها فترات الانتقال حتى تستعيد هذه البلدان حالتها الطبيعية.

تعتبر اتفاقية التقويم الجمركي في الغات 1994 مثال لهذا النوع من الاتفاقيات. وكان ثمة احتمال كبير لقيام البلدان بتطبيق معايير متعسفة على البضائع المستوردة لغايات جمركية، وبالتالي تلغى فوائد تخفيضات التعرفة الجمركية بالقيود غير الجمركية. وكان التقدير الجمركي قد وضع لمعالجة احتمال قيام هذا الخطر، وتم دمجه في اتفاقية الغات 1994 لتجاوز مقتضيات التقدير الجمركي الغامضة في اتفاقية الغات 1949. وقد اقتضى الاتفاق من الأعضاء تنسيق الأنظمة الجمركية لديهم بما يتفق مع مجموعة من المعايير المتفق عليها لتقدير المستوردات لأغراض الجمارك. ولما كانت إجراءات الجمارك الإدارية في البلدان المتقدمة راسخة فإن عبء الإصلاحات يقع على البلدان النامية. حيث تكون تكاليف الإصلاح في كثير من الأحيان مرتفعة جداً. فمثلاً قدم فينجر وشولر تقديراً متحفظاً لتكاليف تطبيق اتفاقية جمايكا حول التقدير الجمركي بلغ 840 ألف دولار أمريكي (منها120 ألف دولار تكاليف تدريب و 150 ألف دولار قيمة أجهزة حاسوبية وقاعدة معلوماتية و 600 ألف دولار تكاليف إضافة عناصر خدمة).

تطرح اتفاقية تطبيق إجراءات الصحة العامة وسلامة النباتات التي جرى التفاوض عليها كجزء من اتفاقية الزراعة ضمن اتفاقية الغات 1994 ـ مشكلات شبيهة بتلك القضايا التي سبق وصفها في موضوع التقدير الجمركي. وكانت الاتفاقية قد صيغت «لحماية حق السيادة لأي حكومة في توفير ما تراه مناسباً من مستوى الوقاية الصحية، ولكن لضمان عدم استخدام حقوق السيادة هذه لأغراض الحماية ولئلا تؤدي إلى إقامة حواجز غير ضرورية في وجه التجارة الدولية». وليس مؤدى هذا القول، من حيث المبدأ، العمل على إحداث تناغم بين المعايير؛ ذلك أنه يسمح للبلدان أن تأخذ بالمعايير وطرائق التقويم التي تفضلها. أما إذا قامت بتطبيق تلك المعايير على البضائع التي تصل إلى حدودها، فإن اتفاقية الصحة العامة وسلامة النباتات (SPS) تتطلب من البلد الكشف عن الأساس العلمي لمعاييرها. فلما كانت المعايير المعتمدة دولياً هي تلك المعايير التي وضعتها البلدان المتقدمة، فإن البرهان على أن المعايير الوطنية لها نفس فعالية المعايير الدولية عبء ثقيل على البلدان النامية. ذلك أنه ولو كانت أنظمة البلدان النامية تؤدي وظائفها بفعالية وكفاءة في الماضي فإنها تنتهي بتوظيف مبالغ ضخمة من المال في تعديل معاييرها لتستقيم مع تلك المعايير التي تعتمدها البلدان المتقدمة. فيسجل فينجر وشولر، مثلاً، أن الأرجنتين أنفقت ما يزيد عن 80 مليون دولار لإرساء مستويات أعلى لسلامة الحيوان والنبات؛ وفي بعض الحالات يمكن أن تتجاوز تكاليف التطبيق ميزانية التنمية السنوية في البلدان الأقل نمواً (LDCs). وتطرح اتفاقية العوائق الفنية أمام التجارة (TBT) مصاعب مماثلة للبلدان النامية.

ولا يقتصر الأمر على أن اتفاقيات مثل اتفاقية (SPS) و (TBT) يمكن أن تكون عالية التكلفة عند التطبيق وحسب، بل إن قوانينها تتدخل في أنظمة الإدارة الوطنية، والأخلاق وخيار المستهلك وعادات الناس الثقافية. فالجدل الذي دار بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (EU) بشأن حظر (EU) استيراد اللحم البقري الذي جرت معالجته بالهرمونات كانت شديد الوطأة بالضبط لأثرها على عادات الناس الغذائية وتفضيلاتهم الثقافية. وقد كان حكم لجنة تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية ثم هيئة الاستئناف بإلغاء الحظر على أساس أنه انتهك متطلبات SPS من ناحية التبرير العلمي للمعايير الوطنية واستخدام إجراءات تقويم الأخطار التي وضعتها المنظمات الدولية المعنية. فلما صرح الاتحاد الأوروبي بعدم الانصياع للقرار قامت لجنة من المحكمين لدى منظمة التجارة العالمية بتفويض الولايات المتحدة، وكندا لاحقاً، بالرد بإجراءات انتقامية. وقد اعتبرت هذه الحالة بأنها إشارة رمزية إلى سلطة المنظمة وقدرتها على التدخل في أذواق الناس وعادات الطعام المحلية.

هناك ناحية أخرى كانت موضع اعتراض، وكان للغات فيها تدخلات على الصعيد المحلي نتيجة جولة الأورغواي، وهي ناحية الإجراءات المتصلة بالاستثمار (TRIMs). وهذه الإجراءات هي السياسة التي تستخدمها الحكومات وتشترط أن يتقيد المستثمرون الأجانب بمعايير أداء محددة بغية تعزيز وتقوية الاقتصاد المحلي على نحو خاص. والأمثلة على ذلك تتضمن شروط المحتوى المحلي (على

المستثمر استخدام حد أدنى من المدخلات المنتجة محلياً)، أو شروط التصدير (يجب على الشركات المتعددة الجنسية تصدير نسبة معينة من إنتاجها لتحسين ميزان المدفوعات المحلي)، أو نقل أنواع معينة من التقنية. وكانت البلدان النامية قد قاومت ضمها تلك الموضوعات إلى الغات بقوة، بدعوى أنها تبعد الغات عن غرضها الأصلي. ونتيجة لهذه المعارضة لم يقدر لاتفاقية إجراءات الاستثمار المضي إلى الحد الذي كانت الولايات المتحدة ترغب في أن تمضي إليه، واستطاعت البلدان النامية كسب الفائدة المتمثلة في إتاحة آمال أطول لتطبيق الاتفاقية. لكن الاتفاقية أصبحت فعلاً جزءاً لا يتجزأ من اتفاقية الغات 1994. وهذه الاتفاقية تمنع اتخاذ إجراءات ضد المستثمرين الأجانب والمنتجات الأجنبية التي لا تتفق مع ما تنص عليه الغات من الالتزام بالمعاملة الوطنية وحظر فرض قيود كمية.

قريباً من هاتين الاتفاقيتين، حول الصحة العامة وصحة النباتات والقيود الفنية أمام التجارة، والقضايا الجديدة الأخرى، جاء الحث على اتفاقية إجراءات الاستثمار (TRIMs) من العالم المتقدم. وكما أن اتفاقيتي SPS و TBT تأخذان بالمعايير الشمالية، كذلك كانت اتفاقية (TRIMs) مصممة لحماية الاستثمارات الأجنبية المباشرة (وهي أساساً استثمارات شمالية) في البلدان المضيفة (أغلبها بلدان جنوبية). ولقد كان يمكن القبول بهذه الاختلالات في إطار جدول أعمال منظمة التجارة العالمية، لو كانت توازنها اتفاقيات أخرى أو نصوص توفر الحماية لمصالح في العالم النامي كما تنص الصفقة

الكبرى. بيد أنه نادراً ما تكون الأحوال على هذا النحو. فمثلاً، حتى وإن كانت مصالح المستثمرين الأجانب محمية بفضل اتفاقية (TRIMs) فإن مصالح البلد المضيف تفتقر للحماية. ولذلك حتى ولو أدخلت تلك الاتفاقية بقوة تشريعاً يتصل بسلوك البلد المضيف حيال الشركات المتعددة الجنسية. فإن فكرة الداعية إلى سن تشريع من الأمم المتحدة لسلوك الشركات العابرة للحدود الذي سعت البلدان النامية من أجله، قد برهنت على فشلها وانتهاء أمرها في عام 1991.

وفي حين أن مجال وامتداد اتفاقية الغات 1994 أكثر اتساعاً وسلطة من الغات 1947 فإن ذلك ينبغي ألا يعني أن البلدان عاجزة أمام طغيان النظام الدولي المتقدم. فمن الممكن تعليق الالتزامات مؤقتاً تحت مختلف التدابير أو الفقرات الشرطية بما فيها مكافحة الإغراق (AD)، والرسوم التعويضية (CVDs)، وميزان المدفوعات، وحماية الصناعات الناشئة، وضمانات الحماية الطارئة، والضمانات الخاصة المسموح بها في المنتجات الزراعية والنسيجية. وبعض هذه التدابير كان موجوداً في اتفاقية الغات القديمة، لكن نادراً ما يتم اللجوء إليها. ومرد ذلك أن البلدان، وخاصة الكبيرة، كانت ترى من الأيسر لها فرض ما يسمى بـ «قيود التصدير الطوعية» (VERs) المتفاوض عليها بين طرفين. وكان إنجاز منظمة التجارة العالمية حظر وتحديد الشروط التي يمكن بموجبها تعليق الالتزامات بصورة قانونية؛ وقد منحتهم حقيقة أنه يمكن تنفيذ هذه الاتفاقيات بموجب آلية تسوية النزاعات

التي تعتمدها منظمة التجارة العالمية مزيداً من القوة. أما في الممارسة فقد برهنت التجربة على أنه يصعب منع البلدان ـ المتقدمة والنامية ـ من استغلال بعض هذه التدابير وإضعاف التنازلات التي جهدت البلدان في التفاوض لبلوغها.

إن إحدى المواد التي أكثرت منظمة التجارة العالمية استخدامها (أو أساءت استخدامها) لتعليق الالتزامات الخاصة بالبلد الأكثر رعاية كانت مكافحة الإغراق (AD) ويقال إن الإغراق يحدث حين تقوم «شركة بتصدير منتج بسعر أدنى من السعر الذي تتقاضاه عادة في سوق بلدها ذاته». ويسمح للحكومات في منظمة التجارة العالمية. بالتصدي لهكذا إغراق، إنما يتحتم عليها الإثبات أن هذا الإغراق يُحدث أو يهدد بإحداث «ضرر مادي» للصناعة المحلية المنافسة. على أن اتفاقية مكافحة الإغراق تنطوي على إبهام شديد ولا تريد الدول الإقبال على استخدامه كثيراً وبأيسر مما يمكن تبريره اقتصادياً أو قانونياً. وفي حين أن المستخدمين الأساسيين لمكافحة الإغراق كانوا تقليدياً من البلدان المتقدمة، إلا أن البلدان النامية بحلول عام 1996 فاقت المتقدمة في طلب التحقيق في دعاوى الإغراق. وعلى النقيض من ذلك فإن معظم الأسباب التي تسمح بتعليق الرسوم مؤقتاً، بما في ذلك ضمانات الحماية الطارئة والرسوم التعويضية بقيت ويا للعجب غير مستغلة.

ثمة تفسيران يبدو أنهما مقبولان لكثرة لجوء أعضاء المنظمة إلى أعمال تتصل بمكافحة الإغراق. فأولاً، إن ضرائب مكافحة الإغراق هي أسهل الإجراءات التي تتخذ ضد بلد آخر، نظراً لطبيعة التباس

الاتفاقية على الخصوص وصعوبة حساب مدى الإغراق الحاصل؛ أما الفقرات الشرطية الأخرى فأوضح، وبالتالي يقل التعسف في استغلالها. فمثلاً، إن المواد التي تنص على الضمانات الطارئة أصعب نظراً للمعيار الصارم الذي يستخدم لتطبيقها والتعويض المرتبط بها الذي قد يُطالب به البلد الذي يستخدم هذه الضمانات الطارئة؛ والأعمال المضادة للإغراق أيسر. ثانياً، يمكن أن تعزى الزيادة المطلقة في استخدام آليات التهرب للإفلات من الالتزامات إلى اتساع مجال أنظمة منظمة التجارة العالمية والقدرة على فرضها بالقوة. فعوضاً عن العقاب بسبب خرق القانون، فإنه يرجح أن تلجأ الدول إلى أية أداة تسمح بالاستباق بالتذرع بدعوى العجز عن الوفاء بالتزاماتها. وتوفر الرسوم التي يقصد بها مكافحة الإغراق بالضبط مثل هذه الوسائل بالإدعاء بأن ثمة شريكاً في التجارة «يقوم على غير وجه حق» بإغراق الاقتصاد المحلي بمنتجات رخيصة الثمن. والحافز للجوء إلى هكذا إجراءات كان بسيطاً يوم كانت الغات تقتصر على فرض التعرفة الجمركية على بضائع معينة؛ ولكن الغات 1994والاتفاقيات الملحقة بها تقوم بمهمة التنظيم في مجالات ذات شأن وحيث الانتقام والعقاب سوف يؤلم. وهذا يثير السؤال الأكبر: هل أدى توسيع جدول عمل منظمة التجارة العالمية إلى اتساع المجال للاحتيال على القانون على نطاق قد يهدد نظام منظمة التجارة العالمية بأكمله؟ واتساع وتعميق مشروع عمل المنظمة واضح في اتفاقيتي الخدمات والملكية الفكرية.

الاتفاقية العامة حول تجارة الخدمات الغاتس (GATS)

كانت الولايات المتحدة أول من طرح فكرة ضم تجارة الخدمات إلى الغات في المؤتمر الوزاري في عام 1982. وكان الحافز إلى هذا الضم، إلى حد بعيد، التغير في الميزة النسبية للبلدان المتقدمة، فعلى سبيل المثال كانت الخدمات تشكل في عام 1981 قرابة 66 % من مجمل الناتج القومي GDP لدى البلدان المتقدمة و 67 % من القوة العاملة لديها. ولاستمرار التزام البلدان المتقدمة بالغات، كان من المحتم أن يمتد نطاق حرية التجارة المتعددة الأطراف برعاية الغات إلى المجالات التي تكمن فيها مصالح البلدان المتقدمة النشطة في التصدير.

ولكن دخول الخدمات إلى الغات برهن على صعوبته. ذلك أن الخدمات طرحت، بالنسبة لمعاهدة تختص كلياً بتجارة البضائع، قضية نوعية جديدة. فقد اعتبر قطاع الخدمات، في الواقع، مكوناً من عناصر «غير قابلة للاتجار بها». كما يشمل هذا القطاع خليطاً عظيم التنوع من الفعاليات ويقتضي طرائق في التوريد والعرض تختلف أشد الاختلاف عن المألوف بالنسبة للبضائع. ففي عدة قطاعات فرعية، مثلاً، ثمة مجال من الخدمات يقتضي الاقتراب بين البائع والمستهلك (مثلاً، الحلاقة النسائية والمطاعم وصناعة الفنادق)، وتتطلب تحرك المستهلكين (مثلاً، السياح) أو باعة يؤسسون تمثيلاً تجارياً في البلد المضيف (استثمار خارجي مباشر). وهناك مجالات مصممة لحاجات محددة لدى الزبائن وتفتقر للتوحيد القياسي الشائع بالنسبة للبضائع، ولكن لا يمكن إجراء أي تحرير في هذا القطاع بمجرد تخفيض بسيط للتعرفة

الجمركية، ويتطلب تعديلاً للأنظمة المحلية المعمول بها في أمور تؤثر في تحركات البضائع والبشر ورأس المال. وكان العديد من البلدان النامية يخشون من أن يؤدي التنظيم العالمي لقطاع الخدمات الحاسم إلى تعريض سيادتهم للخطر. كما كانوا قلقين من أن يؤدي ضم الخدمات إلى الغات إلى صرف الانتباه عن الاهتمام بالقضايا التي أثرت عليهم، كانتشار قيود التصدير الطوعية (VERs) والحواجز غير الجمركية.

وأخيراً، جدير بالقول أنه لئن كانت رؤية البلدان المتقدمة والنامية غير واضحة بما يخص الآثار المترتبة على إدخال الخدمات في الغات فإنها تقر بان قطاع الخدمات يحمل مفتاح الصحة لاقتصادياتها الوطنية. والحق أن التنازلات في مجال ينطوي على تلك الأهمية العظيمة لا يمكن الاستخفاف بالمقايضة بها. وكانت محاولة الولايات المتحدة ضم الخدمات إلى جدول أعمال الغات قد أدت فوراً إلى تنبيه البلدان النامية لتقيم فيما بينها تحالفاً معطلاً من 61 بلداً.

إن قصة ضم الخدمات إلى أعمال الغات، على الأقل في القسم الأول، ليست بالأمر الذي يسر الفؤاد. وفي وجه المقاومة التي لقيتها من بلدان عديدة يتم التوصل إلى «تسوية» في المؤتمر الوزاري الذي انعقد في عام 1982. وابتدأ الأخذ ببرنامج عمل في مجال الخدمات، سوف يتيح للغات والأطراف المتعاقدة فيها تهيئة قاعدة فنية للمفاوضات في هذا القطاع. والأخذ كذلك بتسوية مماثلة، بالرغم من المعارضة طويلة العهد من تحالف العشرة الكبار G10 (الذي يتألف من الأرجنتين والبرازيل ومصر والهند ويوغسلافيا، وإلى جانبها كوبا

ونيكاراغوا، ونيجيريا وتنزانيا والبيرو) في اجتماع بونتا ديل ايستي ثم برز تحالف مضاد يدعم جدول الأعمال المقترح من الولايات المتحدة، وصار يحظى الآن بدعم بلدان متقدمة أخرى، وبذلك أدخلت الخدمات إلى جدول أعمال جولة الأورغواي. على أن البلدان النامية تمكنت، على كل حال، من الحصول على تنازل لتفادي الموضوعات المتداخلة عبر آلية المسار المزدوج. ومع ذلك فقد استمرت «تسوية» أخرى على مسار مختلف عن البضائع، وتم بفضلها ضم الاتفاقية العامة حول الخدمات إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وضمن الالتزام الشامل. ولقد حاولت البلدان النامية، التي ما تزال تأمل بالإفادة مستقبلاً على أفضل وجه من المفاوضات حول الخدمات، تقييد نمط التوريد الذي يتناول التمثيل التجاري المباشر. ولكنها لم توفق في هذه المحاولة؛ كذلك فإن محاولاتهم الأكثر إيجابية لضمان تقديم البلدان المتقدمة بعض الالتزامات الجادة بشأن استيراد الخدمات عبر حركة العمال لم تأت حتى الآن إلا بنتائج متواضعة. ويمكن لبعضهم أن يحاجج، عند النظر في الأمر الآن بعد انقضاء عهد، وفي ضوء عدم نيل البلدان النامية إلا القليل من الفائدة الملموسة في اتفاقيتي الأنسجة والزراعة، بأن البلدان النامية قد قدمت الكثير من التنازلات في موضوع الخدمات دونما مقابل.

نظرياً، يمثل إدخال الخدمات ضمن الغاتس إلى منظمة التجارة العالمية WTO قفزة هائلة في صلاحيات المنظمة، خاصة وأنه لا يمكن إزالة العوائق أمام التجارة في الخدمات إلا بتعديل أنظمة القوانين

المحلية. فمثلاً لا محيص عن مناقشة وجود الحد الأدنى من المعايير إذا كان لبلد أن يسمح لسيل من الأطباء والممرضين والممرضات الذين ينتمون إلى بلد آخر ونظام تعليم مختلف بالدخول إلى أراضيه. أما من الناحية العملية فالغاتس اتفاقية محدودة. ذلك أنها مشابهة من حيث البنية اتفاقية الغات 1994 وتتألف من مجموعة من المبادئ والقواعد العامة والالتزامات المحددة التي تسري على القطاعات الفرعية المدرجة في جداول الأعضاء، والملاحق التي تتناول قطاعات معينة، حيث تحدد المادة 1 مجال الغاتس وتطبيقاته في الأشكال الأربعة من التوريد: عبر الحدود (لا تتطلب حركة من المورد أو المستهلك)، وحركة المستهلك، والتمثيل التجاري والتوريد عبر حركة مؤقتة من جانب أشخاص طبيعيين. وللغاتس جدول عمل مستقبلي من أجل مفاوضات لاحقة، وهي شبيهة في هذا باتفاقية الزراعة في الغات. كما أنها شبيهة بالغات لاعتمادها على مبدأ عدم التمييز باعتباره المبدأ الأول والأهم. ولكن نظراً لتحبيذ الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية اتفاقية ذات التزامات ألطف فإن عدم التمييز المنصوص عليه في اتفاقية الغاتس أكثر مراعاة من عدم التمييز في اتفاقية الغات. والدولة الأكثر رعاية تمثل التزاماً عاماً (المادة II)، إنما يمكن للأعضاء وضع استثناءات لمنطوق المادة. أما المعاملة الوطنية (المادة XVII) فهي التزام محدد أكثر منها التزام عام، بمعنى أنها تسري فقط على تلك الخدمات المحددة في جداول الأعضاء كما في الأهليات المدرجة في القوائم. وتظل للحكومات الحرية في وضع المعايير وشروط الأهلية،

طالما أن الأنظمـة ذاتها تسري على الموردين الأجانب والوطنيين سواء بسـواء. كذلك فإن اتفاقيـة الغاتس تتضمن الالتزام بدخول السوق (المادة XV1) الأمـر الذي يمنع من حيث المبـدأ سـتة أشكال من قيـود الدخـول إلـى الأسـواق، مع أنه يمكن للبلدان، إن شـاءت، تعيين قيـود محـددة ضمن هذه الفئـات فـي قطاعـات مـعينـة. وعلى العكس من اتفاقيات دولية أخرى مثل اتفاقية شمال الأطلسي للتجارة الحرة، فإن معظم الالتزامات التي وردت في اتفاقيـة الغاتس تعمل بوساطة «لائحة إيجـابيـة». وهذا مـؤداه أن الأنظمـة لا تسـري إلا في المجـالات المحددة وبالقدر الذي يرتضيه كل عضو.

وتضم اتفاقيـة الغاتس أربعة ملاحق أو اتفاقيات خاصة: حركة الأشخـاص الطبيـعيين، والخـدمـات الماليـة والاتصـالات السلكيـة واللاسلكيـة، والنقل الجـوي. وكـان أول هذه الملاحق قـد أثار جـدلاً واسعاً من جانب البلدان الناميـة التي تتمتع بميزة نسبيـة في تصدير الخـدمـات من خـلال النمط 4. وجـدير بـالذكـر أن التـزامـات البلدان المتقدمة باستيراد الخدمات بموجب النمط 4 قليلة؛ ويلحظ أن القيود غيـر الجمركيـة تسـتمـر في شكل «اختبارات الحاجات الاقتصادية»؛ وبينما يحدد ملحق حرك الأشخاص الطبيعيين إن اتفاقيـة الغاتس تتناول حركة الأشخاص المؤقتة ولا تتناول الهجـرة. وجدير بالملاحظة أن قصور الالتزامات في هذا الملحق معـروف الآن على نطاق واسع، وقـد جـرت إحـالة بعض اهتـمـامـات البلدان النامـيـة على الأقل إلى الجولة الراهنة من مفاوضات التجارة وسنتناولها في الفصل السادس.

وتم وضع هذه الخدمات المالية والاتصالات في ملاحق منفصلة من اتفاقية الغاتس. وكان السبب الرئيس في ذلك عدم رضا الولايات المتحدة عن التنازلات التي قدمتها بلدان أخرى في هذه المجالات؛ ولذلك أرجئت المواعيد النهائية لإتمام المفاوضات إلى ما بعد اختتام مؤتمر مراكش. وقد وفر وضع ملاحق منفصلة تختص بهذه القطاعات طريقة لضمان التبادل بين القطاعات في هذه المجالات الأساسية. واكتملت المفاوضات في قطاعي الخدمات والاتصالات على التوالي في ديسمبر/كانون الأول 1997 وفبراير / شباط 1997.

ولعل ضم هذه الخدمات إلى جدول أعمال الغات كان عملية تحتمل النقاش في بداية الأمر، إلا أن العديد من البلدان النامية أخذت الآن تدرك إمكاناتها كمصدِّر للخدمات. وما نقل مراكز الاتصالات الهاتفية من أوروبا الغربية إلى البلدان النامية كالهند إلا مثال على هذا التحول؛ وثمة مظهر آخر لهذه الظاهرة يتجلى في بروز الهند كمصدِّر رئيس للبرمجيات. وأكثر من ذلك أن البلدان النامية أخذت تضطلع الآن بدور فعال وناجح بين البلدان التي تضع جداول الأعمال في الغاتس. فمثلاً طلب إلى الأعضاء جماعة، في المرحلة الأولى من جدول الأعمال المستقبلي، وضع مجموعة من التوجيهات والإجراءات للمفاوضات اللاحقة في عام 2001. وكان أن تشكل تحالف من أربع وعشرين بلداً من البلدان النامية في عام 1999 لهذه الغاية، وقد صاغ بنجاح التوجيهات التي شكلت الأساس للمباحثات الحالية.

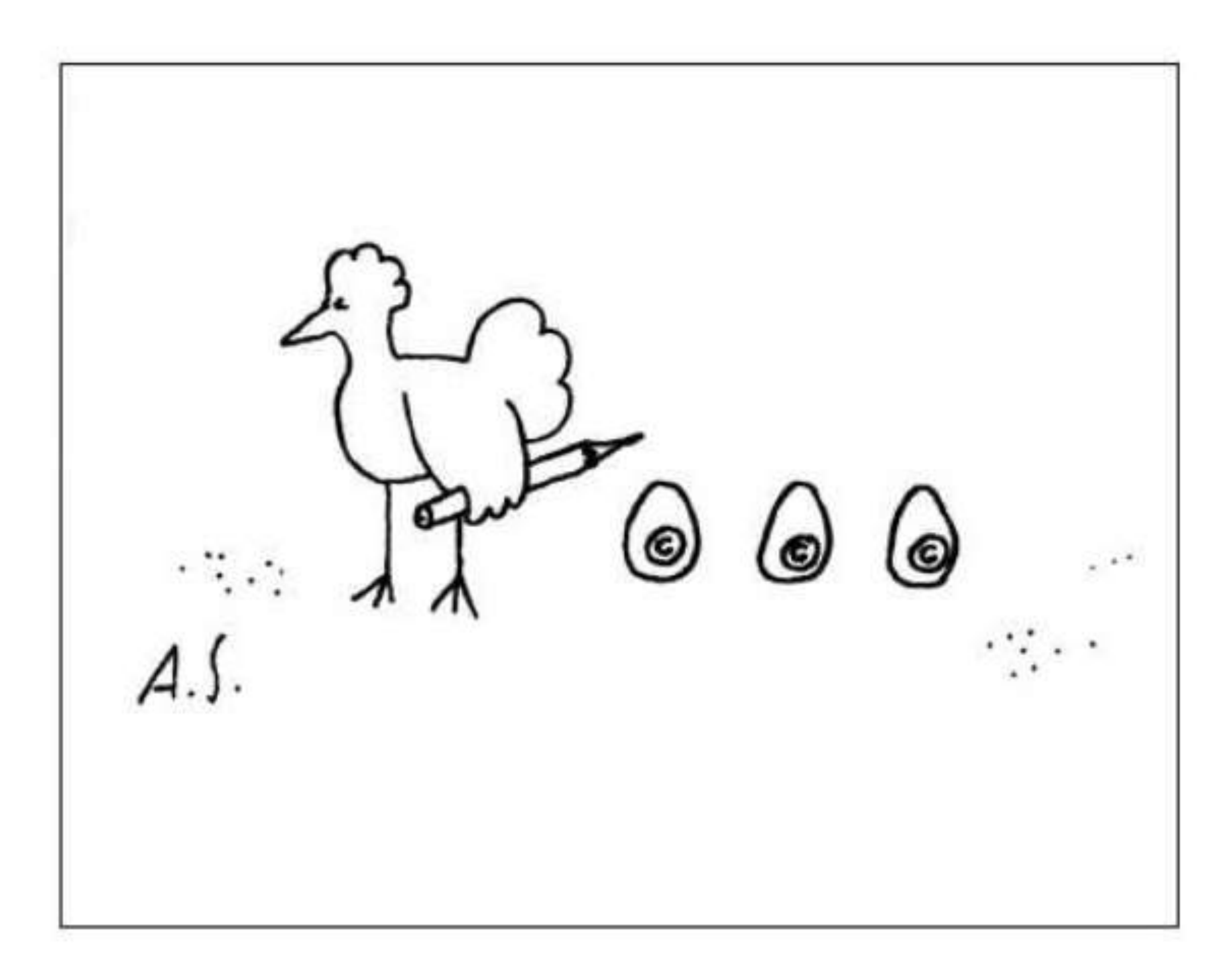
اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة

إلى جانب اتفاقية الغاتس تم التفاوض بشأن حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) والتوقيع عليها في مراكش. وتبين أن ضم تلك الاتفاقية والمفاوضات التي تلت ذلك أثارت من الجدل أكثر مما أثاره ضم الخدمات، لأسباب ليس أقلها أنها أوقدت مخيلة الناس على نحو لم يعرف مثله من قبل. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى أن اتفاقية الملكية الفكرية قضت بأن تقوم الحكومات بتعديل قوانينها حول براءات الاختراع والملكية الفكرية والعلامات التجارية وضبطها بما يتلاءم مع الاتفاقية الجديدة. بيد أن الأهم من ذلك سريان الاتفاقية على ضرورات أساسية وحاجات يومية كالأدوية، ووصول جماهير الناس في كل بلد إلى العقاقير والتقنيات التي من شانها إنقاذ الحياة. ولئن انقضت عشر سنوات منذ أن تم التوقيع على هذه الوثيقة وأخذت الشعوب والناس باستيعاب طبيعة الالتزامات التي تقتضيها اتفاقية الملكية الفكرية فإن الجدل والغضب اللذين يحيطان بها لم ينقطعا.

تعود فكرة تقوية التشريع الدولي الذي يعنى بحقوق الملكية الفكرية إلى عهد أسبق من جولة الأورغواي. وكانت معظم البلدان قد أقرت بان بنود حماية الملكية في كثير من أشكالها (الأفكار والابتكارات والاكتشافات) تعاني من مشكلة السلع العامة، بمعنى أنه يصعب استثناء أولئك الذين لا يمكنهم تحمل تكاليفها من الإفادة من عائدات الإنتاج، وكانت الخشية من الركوب الحر بمثابة عائق حال دون تحقيق

اختـــراعـات وابتكارات حـاسـمـة عـديدة. وفي المحـصلة كـان لدى الحكومـات على الدوام شكل من نظـام الحمـاية لحقـوق الملكيـة الفكرية في البـلاد. أمـا على الصـعـيـد الدولي فـقـد تأسـست المنظـمـة العـالميـة للملكيـة الفكرية (WIPO) وتولت تقليـدياً إبرام العـديد من المعـاهدات التي تتناول مختلف وجوه حقوق الملكية الفكرية (IPRs)، منذ تأسيسها عام 1967. وبالرغم من وجود شبكة من الترتيبات لتدبر حقوق الملكية الفكرية فقد أخذت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يقلقان من أن تقوض المنتجات المقلدة الرخيصة الميزة النسبية التي لديهما بوصفهما مـصـدرين للملكيـة الفكرية. وتعـود مـحـاولات الولايات المتـحـدة لإدخال TRIPs ضمن نطاق رعاية الغات إلى زمن جولة طوكيو. إلا أن البلدان النامية كانت تعارض هذه الفكرة. وكانت حجتها بأن كل تغيير يطرأ على القوانين الدولية الخاصة بحقوق الملكية الفكرية يجب أن يتم في إطار منظمـة تختص بهكذا موضـوعـات، أي المنظمـة العـالميـة لحـقـوق الملكيـة الفكرية. ولم تكن هـذه المعـارضـة التي صـدرت عن البلدان النامية بالأمر المستغرب، نظراً لأنها تعتمد على استيراد المواد التي تسري عليها أنظمة حماية الملكية الفكرية وغالباً ما تكون تلك الأنظمـة ضعيفـة في بلادها. كمـا أن ارتيابهم بشـأن إضافـة حمـاية الملكيـة الفكرية إلى الغات لقي سنداً من بعض الطروحات الاقتصادية والاجتماعية. ومن ذلك ما تشير إليه آن كابلينغ مثلاً من أن ثمة بلداناً عديدة (بما في ذلك البلدان المتقدمة حتى مؤخراً) لم تقدم سوى

حماية ضعيفة للمواد الصيدلانية على أساس أن حماية براءة الاختراع إنما تزيد في تضخيم أسعار العقاقير الضرورية. كما تطرح كابلينغ قضية أن «أصحاب براءات الاختراع قد يضعون شروطاً متشددة في موضوع استخدام التقنية الجديدة، أو ربما يرفضون ببساطة إجازة استخدام تقنية جديدة حماية لوضعهم الاحتكاري»، ويبطئون بالتالي «إشاعة الأفكار الجديدة والمعرفة الأساسية والتقدم التقني» عوضاً عن تشجيع هذه الأمور. ومع ذلك فقد تم ضم حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة إلى جدول أعمال جولة الأورغواي، وأصبحت بالتالي جزءاً لا يتجزأ من منظمة التجارة العالمية وهذا يتطلب التفسير.



9. كان ضم TRIPs إلى الغات تطوراً جديداً. ولم تكن البلدان النامية تتوقع أن تجري مناقشة الاتفاقية الجديدة تحت إشراف الغات وتتجاوز موضوع البضائع المقلدة.

إلى جانب الحقيقة، أن مصالح العالم المتقدم (وشركاته) تدفع نحو توسيع الغات باتجاه «القضايا الجديدة»، ثمة ثلاثة أسباب تساعد على تفسير ضم (TRIPs) إلى WTO. فأولاً بدأت الولايات المتحدة في أواخر الثمانينات، وبالتزامن مع المفاوضات، بفرض عقوبات تجارية منفردة على بلدان نامية لخرقها القوانين الأمريكية المتعلقة بحقوق براءات الملكية الفكرية. وكان أشد تلك الإجراءات وادعاها إلى الفزع القسم 301 الخاص في قانون التجارة والمنافسة المختلط لعام 1988، وبموجبه يقوم الممثل التجاري الأمريكي بوضع البلدان ذات الأنظمة الضارة بحقوق الملكية الفكرية (مثلاً البرازيل والهند، بين بلدان أخرى) على «قائمة المراقبة المشددة» وتهديدها بعقوبات تجارية منفردة. وبمواجهة هكذا تهديدات أخذت البلدان النامية تعيد النظر بمعارضتها: فأتاح ضم TRIPs إلى النظام المتعدد الأطراف توفير إمكانية قطع الطريق على «الانفرادية العدوانية» التي تأخذ بها الولايات المتحدة. ثانياً شكلت تلك الاتفاقية جزءاً من الصفقة الكبرى، وقدمت للبلدان النامية تنازلات في مجالات أخرى. ولكن ثالثاً كشف بعض المفاوضين عن بلد نام واحد على الأقل أنه قد تم تفاديهم في اللقاءات اللاحقة المتصلة بالجوانب الفنية لتلك الاتفاقية حين كانت المفاوضات حول الاتفاقية جارية. بل بالأحرى اعتقد هؤلاء أن الاتفاقية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة ستكون مقصورة على السلع المقلدة.

كانت الاتفاقية التي تم التوصل إليها عند انتهاء جولة الأورغواي بالغة التعقيد، إذ تتألف من سبعة أجزاء رئيسة و 73 مادة. وقد طالت هذه الاتفاقية حقوق التأليف والنشر والعلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية والتصميم الصناعي وبراءات الاختراع وتصميم الدورات المتكاملة والمعلومات غير المصرح بها بما فيها أسرار التجارة. والاتفاقية قائمة على المبادئ ذاتها كما الغات من الشفافية وعدم التمييز، إنما تزيد من الحرص على ما ينبغي على البلدان أن تلتزم به من حد أدنى من المعايير في النواحي السبع من حقوق الملكية الفكرية (IPRs). وجدير بالملاحظة أن معظم هذه المعايير شبيهة بالمعايير المبنية في اتفاقية الغات وتقوم على أساس مصالح البلدان المتقدمة. أما البلدان النامية فقد منحت بعض التنازلات في شكل آماد للتطبيق أطول. إلا أن هذه التنازلات برهنت على أنها غير مناسبة، آخذين في الاعتبار تكاليف التنفيذ التي تواجه البلدان النامية. كما تضمنت الاتفاقية ضمانات مثل المادة 8 المتعلقة بحقوق الحكومات في حماية الصحة العامة بل وحتى تجاوز براءات الاختراع، إن اقتضت الضرورة. وفي الممارسة وجدت البلدان النامية أنه من الصعوبة بمكان استخدام هذه الضمانات فقامت البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية بدفع المشكلات المتعلقة بتلك الاتفاقية، وخاصة تكاليف تنفيذ الاتفاقية وما فيها من بنود تخص براءات الاختراع، إلى المقدمة في التحضير إلى مؤتمر الدوحة الوزاري في عام 2001، وسوف نتناولها في الفصل السادس.

تقدم الاتفاقيات التي جرى تناولها في هذا الفصل نظرة معمقة في شبكة القوانين الواسعة والمعقدة التي تشكل منظمة التجارة العالمية. وما زالت عملية إجمال هذه الموضوعات في منظمة التجارة العالمية مستمرة لا انقطاع فيها. وهناك جولة جديدة من المفاوضات التجارية الجارية الآن على قدم وساق، وهي المعروفة باسم جدول أعمال الدوحة للتنمية، والتي سوف تتناول بعض المسائل المرتبطة بالاتفاقيات الراهنة ولكن سوف تحمل منظمة التجارة العالمية إلى صعيد جديد.

لم يكن لمنظمة التجارة العالمية أن تتسع سلطاتها وتتعمق دونما اعتراض. فقد كانت الاتفاقيات تتم بعد خوض تسويات عسيرة، وكان على المنظمة أن تتوسل بالعبارات الملتبسة المعاني والتناقض حتى يمكن لكافة الأطراف المعنية القبول بما هو مطروح أمامها. وهذه التباينات السياسية ضمن الاتفاقيات كثيراً ما كانت تنتقل إلى داخل آلية تسوية النزاعات وتقتضي قراراً قانونياً. ولسوف أتفحص في الفصل التالي النظام القانوني الذي تستند إليه منظمة التجارة العالمية من حيث كونها منظمة دولية.

الفصل الخامس

تسوية النزاعات

يتفق مفاوضون وباحثون كثر على أن جوهرة التاج في الإنجازات العديدة التي تحققت على أيدي المفاوضين، في جولة الأورغواي، إنما كانت آلية «التفاهم حول تسوية النزاعات» (DSU) الفعالة. فظهور هذه الآلية القوية يضفي على منظمة التجارة العالمية مستوى من الشرعية لا سابق له. ففي مشروع بحث حول «القوننة والسياسة الدولية» قام باحثون، وفي مقدمتهم جوديث غولد شتاين ومايلز كاهلر وروبرت كيوهين وآن ماري سلوتر، بتحليل مفهوم القوننة عبر ثلاثة أبعاد رئيسة: الالتزام، والدقة، والتفويض. وفي هذه الأبعاد الثلاثة جميعها كانت منظمة التجارة العالمية مثلاً يحتذى. ذلك أن أعضاءها ملزمون بالتقيد بالقوانين التي استنتها وإلا كان عليهم مواجهة العواقب؛ وقوانين المنظمة دقيقة ومحددة وتبين ما هو متوقع من الأعضاء المنتسبين إليها؛ وفي حال نشوء نزاعات يفوض الأعضاء أمر تسوية هذه الخلافات إلى لجنة تسوية النزاعات، فهيئة الاستئناف، ثم هيئة تسوية النزاعات في النهاية. وقد اكتسبت منظمة التجارة العالمية عبر التفاهم حول تسوية النزاعات أسناناً؛ فيمكن إنفاذ قوانينها بصورة تلقائية ويترتب عليها عواقب لطالما كانت غريبة عن الغات. وتلكم تطورات بارزة لها عواقب تشمل المنظومة على اتساعها. وهذا أدى إلى

الحيلولة دون البلدان المتقدمة (وخاصة الولايات المتحدة) والتذرع بأن قصور الغات وضعف آلية التنفيذ لديها اضطرها للجوء إلى إجراءات منفردة وثنائية. كذلك أكسبت نظام التجارة الدولية اليقين وإمكانية التوقع الذي توليه البلدان النامية على وجه الخصوص قيمة خاصة.

ولسوف أتفحص في هذا الفصل تسوية النزاعات داخل منظمة التجارة العالمية بالتركيز على إجراءاتها وبعض قضاياها الأبرز. وكما نشأ قانون منظمة التجارة العالمية وتطور كذلك كان حال شرعية المنظمة. على أن هذا الفصل يبرز مسألتين أساسيتين ضمن هذا الاتجاه نحو المزيد من القانونية. أولاً إن الشرعية القانونية المكتشفة حديثاً في قواعد وقوانين منظمة التجارة العالمية تتناقض مع العمليات الخاصة وغير الرسمية التي أنشأت تلك القواعد في الواقع (سبق العرض لها في الفصل الثالث). والفصل بين إجراءات وضع القواعد غير الرسمية في المنظمة والتنفيذ القانوني المتشدد لتلك القواعد والقوانين يشكل جزءاً من تلك التحديات التي تواجهها المنظمة اليوم من جبهات مختلفة. وقد يغدو نظام المنظمة عرضة للانفجار إن لم تصّوب هذه الاختلالات. ثانياً، رغم أن البلدان النامية، تؤثر نظاماً يقوم على قواعد أقوى مما عليه اليوم (يسهل التفاهم حول تسوية النزاعات) لكنها تجد نفسها غير مجهزة لاستخدام هذا النظام لما فيه نفعها. وفي سياق هذه المصاعب يصبح استمرار نظام WTO في وضعه الراهن أمراً يعتوره قدر من الشك كبير.

تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية

تقول المادة (XV1:1) من اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية أن المنظمة سوف تسترشد بالقرارات والإجراءات والأعراف، التي تتبعها اتفاقية الغات 1947. وبالرغم من هذه المحاولة للحفاظ على الصلة بسابقتها فإن مذكرة التفاهم حول تسوية النزاعات تحت رعاية منظمة التجارة العالمية تمثل افتراقاً عن الغات من عدة نواح هامة.

أولاً، ترسي اتفاقية DSU نظاماً واحداً موحداً لتسوية النزاعات بإشراف منظمة التجارة العالمية، وهو نقيض إجراءات تسوية النزاعات المتعددة التي وردت مع القوانين التي أخذت بها جولة طوكيو. والاستثناءات عليها مدرجة بوضوح في الملحق 2.

ثانياً، من المهم جداً، أن درجة كبيرة من الأوتوماتيكية قد أدخلت على العملية ولم تكن موجودة في الغات من قبل. ومرد ذلك أن تسوية النزاعات في ظل الغات كان يعمل على أساس مبدأ «الإجماع الإيجابي»، أي أنه يمكن لكل عضو ـ بما في ذلك أطراف النزاع ـ أن يعرقل إنشاء لجنة أو تبني تقرير اللجنة لاحقاً. وعلى النقيض من ذلك صارت تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية تأخذ بمبدأ «الإجماع السلبي». وهذا يعني أن أطراف النزاع بعد أن حاولوا دونما توفيق فض الخلاف فيما بينهم بالتشاور، تتشكل لجنة تسوية النزاعات تلقائياً، إلا إذا قررت هيئة تسوية النزاعات (DSB) ـ المجلس العام وهو الاسم الآخر لها، الذي يضم أعضاء المنظمة كافة ـ بالإجماع ألا تسمح بتشكيل لجنة (المادة VI) أو أن ترفض قرارها (المادة 14: XVII).

وبصورة مشابهة، فإن رفض قرار اللجنة (أو هيئة الاستئناف) يقتضي توفر الإجماع وتتألف اللجان من ثلاثة أو خمسة أعضاء من موظفي الحكومة المشهود لهم بالكفاءة و/ أو مثلهم من غير الموظفين (المادة 8) الذين يختارهم أعضاء المنظمة من بين جداول المرشحين لهذه المهمة. وتطرح اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات منطلقات واضحة للهيئة حول طريقة عملها.

ثالثاً، تحدد اتفاقية DSU كيفية إجراء الاستئناف ضمن منظمة التجارة العالمية الذي لم يكن قائماً في اتفاقية الغات. ويفسر جون جاكسون اعتماد إجراء الاستئناف بأنه مقايضة مقابل الأوتوماتيكية من خلال شرط الإجماع السلبي، لتبني قرارات لجنة مختصة. وهيئة الاستئناف هذه لا تنظر إلا في قضايا مثل التفسير القضائي؛ ولا تملك إعادة فحص الدليل أو تناول قضايا جديدة. كما أن تقرير هيئة الاستئناف قاطع ونهائي ولا بد لهيئة تسوية النزاعات من الأخذ به، إلا إذا تغلب الإجماع السلبي.

رابعاً، توفر اتفاقية DSU آليات مراقبة أفضل مما كان متاحاً من قبل في سبيل تنفيذ قرارات تكاد تكون غير موجودة من قبل في اتفاقية الغات. وإذا قصر البلد المذنب عن الأخذ بإجراءات لتصويب الوضع «في فترة معقولة من الزمن» فإن المادة XXII.2 من اتفاقية التفاهم حول تسوية المنازعات تقتضي بأن يتفاوض أطراف النزاع حول تعويض الطرف المتضرر. وفي حال عدم التوصل إلى اتفاق حول هذا التعويض يمكن لهيئة الاستئناف DSB انزال العقوبة. والسبيل الوحيد الذي تملك فيه الهيئة رفض هذا التفويض يكون عبر الإجماع.

3. مراحل عملية تسوية النزاع

التشـــاور
60 يوماً

↓

تشكيل اللجنة، تحديد عناصر القضية، تعيين أعضاء اللجنة

↓

دراسة اللجنة، مراجعة مؤقتة، تقرير اللجنة النهائي إلى الفرقاء
6 شهور

↓

تقرير اللجنة النهائي إلى هيئة تسوية النزاعات DSB
3 أسابيع

تقرير الاستئناف
60 - 90 يوماً

تبني DSB التقرير
60 يوماً

الوقت الإجمالي لتقوم DSB بتبني التقرير دون استئناف = 1 عام
الوقت الإجمالي لتقوم DSB بتبني التقرير مع الاستئناف = 1 عام و 3 أشهر



عدم التنفيذ

تنفيذ التوصيات

فترة معقولة من الوقت / 15 شهراً إن قررها محكم

↓

عقوبـــة

وأخيراً فإن مواد اتفاقية تسوية النزاعات موضوعة على أساس ترتيب زمني محدد لكل مرحلة (محدد في المخطط). أما في الغات، فيمكن للمتنازعين إرجاء البت في القضايا المعلقة إلى ما لا نهاية، وهذا يتضمن تكاليف مرهقة للفرقاء المتضررين. وكانت هذه التكاليف موضع قلق بشكل خاص للبلدان النامية التي ظلت تتوجس من حمل الخلافات إلى الغات حتى حينما يكون الاحتمال عالٍ جداً بصدور حكم يتبين أنه في صالحهم. بينما في منظمة التجارة العالمية ليس هناك مواعيد محددة لكل مرحلة من عملية تسوية النزاعات وحسب، وإنما يمكن كذلك تسريع العملية إن كان بين موضوعاتها منتجات تتأثر بفعل الزمن، وإذا دخلت البلدان النامية كأصحاب شكوى على البلدان المتقدمة.

ولئن كانت اتفاقية DSU في ظل منظمة التجارة العالمية وثيقة أقوى كثيراً من عملية تسوية النزاعات في الغات فإن عبء استخدام هذه الأداة إنما يقع على الأعضاء أنفسهم. وهذا يتفق مع طابع المنظمة ويستمد أيضاً من اتفاقية الغات. والدول الأعضاء لا بد لها من أن ترصد باستمرار كيف تتأثر مصالحها بالسياسات التجارية للأعضاء الآخرين، فضلاً عن وعي الشركات المحلية والمستهلكين بقواعد WTO وما قد ينجم عن انتهاك هذه القواعد، كما أن قواعد المنظمة توفر بعض المساعدة بعملية الرصد من خلال فرضها على كافة الأعضاء نشر أنظمتهم التجارية. وتنبيه المنظمة إلى التحولات الجارية والاستجابة لكل طلب من البلدان الأعضاء بتزويد البلد الراغب

بالمعلومات الإضافية. وبالإضافة إلى هذا وذاك تجري منظمة التجارة العالمية مراجعات دورية للسياسة التجارية. وقد احتوى الملحق 3على تفصيلات إضافية بآلية مراجعة سياسة التجارة (TPRM)، التي تشكل جزءاً متكاملاً من منظمة التجارة العالمية. والهيئة العليا هيئة مراجعة سياسة التجارة ـ المجلس العام، وهذا اسم آخر لها ـ ولكن السكرتاريا هي المسؤولة عن هذه المراجعات.

لآلية مراجعة السياسة التجارية (TPRM) ثلاثة أهداف. أولاً، تحاول ضمان الشفافية في السياسات التي يتبعها الأعضاء في التجارة عبر الرصد المنتظم. ثانياً تحاول ترقية مستوى الجدل الشعبي وداخل دوائر الحكومة حول القضايا القائمة. وأخيراً تسعى هذه الآلية إلى توفير الأسباب لقيام تقويم متعدد الأطراف حول آثار السياسات على نظام التجارة العالمية. وجدير بالذكر أن كل مراجعة تتألف من وثيقتين ـ تُعِدُّ إحداهما الحكومة المعنية والأخرى يعدها قسم مراجعة السياسة التجارية لدى منظمة التجارة العالمية. والبلدان ذات الحصص الأكبر في التجارة تخضع لمراجعات أكثر من سواها، فالمجموعة الرباعية (كندا والاتحاد الأوربي، واليابان والولايات المتحدة)، مثلاً، تجري المراجعة المتعلقة بها مرة كل عامين، ثم تجري مراجعة البلدان الستة عشر (وفق الحصص في التجارة العالمية) كل أربعة أعوام؛ بينما تتمتع البلدان الأقل نمواً (LDCs) بفترات أطول كثيراً (تبلغ أحياناً أكثر من ست سنوات) بين المراجعة والأخرى التالية. بل إنه حتى مراجعة متشددة تقوم بها

السكرتاريا ليست بالكافية مع ذلك لقيام هيئة تسوية النزاعات بالتحرك للعمل. ذلك أنه لا يمكن البدء بعملية تسوية نزاع ما إلا إذا قامت دولة عضو بتقديم شكوى رسمية.

يمكن للأعضاء تقديم ثلاثة أشكال من الشكاوى إلى (DSM) التي تبرز في المادة XXIII في اتفاقية الغات 1994، وجرى التوسع في بيانها في ملحق تسوية النزاعات. فأولاً إذا قام أحد البلدان الأعضاء بمخالفة القواعد وقام عضو آخر بلفت انتباه هيئة تسوية النزاعات إلى هذه المخالفة تكون القضية دعوى بدائية للمطالبة بالتعويض عما نجم عن ذلك من إلغاء ونقص للمنافع التي من المنتظر أن تكون من حق الطرف المتضرر. وهناك أمثلة عديدة على هكذا حالات يدعي فيها المدعون بخرق القوانين. ويشير كل من برنارد هوكمان وميتشيل كوستيكي بأن القسم الأعظم من هذه الحالات يقوم على ادعاءات بانتهاك مبادئ عدم التمييز. ثانياً يمكن لعضو من الأعضاء الادعاء أيضاً بـ «عدم الانتهاك». ومؤدى ذلك أن بوسع عضو ما إقامة الدعوى إن وجد أن إحدى الفوائد المترتبة على اتفاق ما في منظمة WTO قد أُلغيت أو نالها نقص «نتيجة قيام أحد الأعضاء بتطبيق إجراء، سواء كان يتناقض أو لا يتناقض مع شروط اتفاقية المنظمة». والنوع الثالث من الشكاوى يتعلق «بالوضع» فبموجب هذا البند يمكن للعضو إذا وجد أن مكاسبه من اتفاقية منظمة التجارة العالمية مهددة بأي «وضع آخر»، الإدعاء على البلد الذي سبب له الضرر، حتى لو كانت هذه الشكوى لا تتفق مع الشكلين الآخرين من الشكاوى. وهذه المواد

جميعها على اختلافها تشير إلى نظام قانوني يتجاوز التفسير الضيق لنص القانون ويحتوي عوضاً عن ذلك على روح اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. وإذا لم تثمر المشاورات بين المتنازعين خلال 60 يوماً، فإن الشكاوى بأي شكل من الأشكال الثلاثة تؤدي تلقائياً إلى تشكيل لجنة للنظر فيها وما يلي ذلك من مراحل. أما إذا قصر الطرف الآخر عن الأخذ بتوصيات هيئة تسوية النزاعات فإن العقوبة تغدو مجازة.

تشتمل العقوبات على تقاضي رسوم من المدعى عليه مع اختلاف الموضوعات التي يجب تناولها وذلك يعتمد على خصائص كل حالة والأطراف الداخلة فيها. ففي الخلاف حول نظام الموز الخاص بالاتحاد الأوروبي (الإكوادور وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك، والولايات المتحدة ضد الاتحاد الأوروبي) حيث احتج أصحاب الدعوى على حصص ـ الاستيراد التي أجازها الاتحاد الأوروبي لمجموعة الأقطار الأفريقية والكاريبية والباسيفيكية التي تعرف اختصاراً باسم مجموعة ACP؛ وقد حكمت لجنة التحكيم لصالح البلدان صاحبة الشكوى، وصدر الحكم بالعقوبة لصالح الولايات المتحدة بما يتضمن الأسلوب «الدوار». وبموجب هذا النهج تم فرض تعرفات جمركية انتقائية بنسبة 100% على مجموعة من صادرات الاتحاد الأوروبي. تتجدد كل ستة شهور فتسبب ذلك بإيذاء الاتحاد الأوروبي في قطاعات مختلفة. كذلك أصبح النزاع ذاته أول قضية وصار بالتالي معلماً نظراً لإجازة العقوبة الرادعة. وبعد الفوز بالقضية أشارت الإكوادور إلى أن مستورداتها من الاتحاد الأوروبي كانت أقل من أن

تسمح بإتمام العقوبة (التي حددت بـ 200 مليون دولار أمريكي). وبدلاً من ذلك طالبت وفازت بحق الرد بإيقاف تنازلاتها المتعلقة باتفاقيات أخرى، بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs). وجدير بالتنويه أن مدفوعات التعويضات لا تحتسب عادة كجزء من آلية الإنصاف. وهذا الإعراض عن تضمين مدفوعات التعويض مستمد في بعضه من سابقة الغات، حيث لم تقبل مدفوعات التعويض، باستثناء حالة واحدة في العام 1981 (إذ أعادت نيوزيلندة يومئذٍ المبالغ التي سبق أن دفعتها فنلندة). وكانت الحالة الوحيدة التي تم فيها قبول التعويض في منظمة التجارة العالمية بين الولايات المتحدة واستراليا في عام 2000، حين فرض على المستفيد من تعويض عن تصدير مادة بصورة غير قانونية إعادة المبالغ التي سبق دفعها.

تشير كافة التطورات إلى التحول الضخم الذي طرأ على نظام تسوية النزاعات منذ أيام الغات القديمة. وبالمرافقة مع ازدياد حجم المكوِّن القانوني تمكنت اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات DSU، على كل حال، من المحافظة على الأساس السياسي للاتفاق. فالأعضاء أنفسهم يسمون المرشحين لعضوية اللجنة التي تنظر في النزاعات ثم يكون انتخابهم، ثم لا بد من موافقة المتنازعين على تكوين كل لجنة تنظر في الخلافات. ومع أن مسؤولية تسوية القضايا القانونية تقع على اللجان المشكلة فإن المرجع النهائي يبقى هيئة تسوية النزاعات التي تتألف من كافة أعضاء منظمة التجارة العالمية. ومن المسلم به، عملياً، أنه يكاد يكون من المستحيل أن ترفض هيئة تسوية النزاعات

DSB قراراً اتخذته لجنة المحكمين أو هيئة الاستئناف في ضوء شرط الإجماع السلبي. بيد أن التمسك بهذا التفويض السياسي مهما بدا متواضعاً فهو هام ويقدم نظرة معمقة إلى طبيعة التوازن الصعب بين السياسي والقانوني. الذي تحاول منظمة التجارة العالمية تحقيقه. ولسوف أتناول في القسم التالي التناقضات الحاصلة.

سياسة الإجازة القانونية

الإجازة القانونية (القوننة)، من حيث المبدأ، تُجمل نظام التجارة المستند إلى القوانين. ولكن من المستحيل تحديد أثرها على النتائج دون الأخذ بعاملين في الاعتبار: السياق المؤسساتي الذي تتم فيه عملية القوننة (التبرير القانوني) والعملية السياسية التي تمنحها قواماً واتجاهاً.

وفي حين أن القسم السابق قد قدم صورة توضيحية للطابع الآلي والملزم لقوانين منظمة التجارة العالمية وهما ينفذان بوساطة الذراع الطويلة التي يتمتع بها قانونها الخاص، فإن هذه القوننة تجثم غير مستقرة بمواجهة عمليات وضع القواعد غير الرسمية التي كنا قد تناولنا جوانبها في الفصل الثالث. وجدير بالتنويه أن التفاهم حول تسوية النزاعات (DSU) تتناول القرارات التي يتم التوصل إليها عبر عمليات تعسفية، باعتبارها ملزمة قانونياً وتملك تنفيذ الاتفاقيات المتأتية عنها بصرامة. وهذا الاختلال بين قوة نظامها القانوني الذي تقوم عليه قواعدها وعمليات صنع القرارات الضعيفة التأسيس التي

تتلازم مع صنع ذلك النظام اختلال خطير. والتكلفة الأضخم إنما تتكبدها البلدان النامية التي تجد نفسها مرتبطة قانونياً بمنظومة من القواعد والأنظمة ليست من صنعها، ولكن لا محيص لتلك البلدان عن الالتزام بها ومواجهة خطر العقاب.

وتتضاعف تكاليف القوننة بسبب امتداد منظمة التجارة العالمية. وكنا قد قمنا في الفصل الرابع بتحليل توسيع صلاحيات المنظمة المثير للجدل إلى مجالات من الأنظمة التي تأخذها إلى داخل حدود الدول ومجالات تقع تقليدياً ضمن اختصاص القوانين المحلية. فالقوننة تعني أن تلتزم البلدان بقوانين WTO التي هي موضع اعتراض، حتى حين يقتضي ذلك تعديل القوانين الوطنية. وكانت القضية التي عرضناها باعتبارها مثالاً للتوسيع المفروض بحكم الواقع في صلاحيات منظمة التجارة العالمية هو الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حول اللحم البقري المعالج بالهرمونات فالقرار الذي صدر عن منظمة التجارة العالمية لصالح الولايات المتحدة وضد الحظر المفروض من الاتحاد الأوروبي على استيراد اللحم البقري المعالج بالهرمونات اعتبرته قطاعات عديدة تجاوزاً من قانون المنظمة وصل إلى التقاليد الثقافية وعادات الطعام الأساسية لدى الشعوب. وهناك حالة مشابهة تختص بالنزاع حول القريدس ـ السلاحف كانت قد طرحته أمام هيئة تسوية النزاعات (DSB) الهند والباكستان وتايلاند، في عام 1997، ضد الولايات المتحدة. فقد قامت

الولايات المتحدة، بناء على احتجاجات داخلية مطالبة بالمحافظة على السلاحف ـ والأنواع الأخرى المهددة بالانقراض وضغط من صناعة صيد الأسماك لحمايتها من المنافسة غير العادلة، بحظر استيراد القريدس من البلدان التي لا تستخدم الوسائل التي تبعد السلاحف وتمنع دخولها شباك القريدس. وقد تذرعت الولايات المتحدة بالمادة XXg من اتفاقية الغات التي تجيز اتخاذ إجراءات مقيدة للتجارة من أجل «حماية مصادر الطبيعة القابلة للاستنفاذ والنضوب». وكان أن أصدرت اللجنة قراراً مناهضاً للولايات المتحدة بالتركيز على مقتضيات المادة XX التي تشترط ألا يشكل الإجراء المتخذ «تقييداً مستتراً للتجارة». لكن هيئة الاستئناف نقضت الحكم على أساس أن الحظر الذي فرضته الولايات المتحدة مشمول بالمادة XXg، ولكنها اتفقت مع اللجنة على أن الحظر نجم عنه تمييز غير مبرر (على اعتبار أن الولايات المتحدة لم تتح للبلدان المتضررة بالقرار الذي أصدرته الوقت الكافي لتنفيذ الشروط). وبالرغم من التقريع الذي نال الولايات المتحدة فإن قرار الهيئة أثار جدلاً واسعاً. فقد اعتبر أنه حالة أخرى من الحالات التي تفرض فيها بعض الدول أعرافها الوطنية على أعضاء آخرين. وفوق ذلك فقد اعتبرت هذه الحالة سابقة خطيرة تسمح للبلدان أن تفرض حتى معايير عمليات الإنتاج التي لا تؤثر في السمات المادية للمنتج بما يتجاوز كثيراً تلك المعايير المسموح بها وفق قوانين WTO.

إن موضوع السابقة وتوسيع مدى قانون المنظمة يحملنا إلى المجموعة الثانية من المشكلات التي تعتور اتفاقية التفاهم حول تسوية النزاعات (DSU)، أي عملية القوننة. وفي هذا يشير المحامي جون جاكسون الاختصاصي فيقول إن السابقة في القانون الدولي، أو مفهوم السابقة في القانون العام، لا يسري. أما في الممارسة فإن كثيراً ما كان يشار إلى السابقة، على كل حال، في عملية تسوية النزاعات في الغات، بما في ذلك ما يرد في الشواهد الرسمية للجنة التي تنظر في تسوية النزاع. وهذا ما يصدق على التفاهم حول تسوية النزاع (DSU) منظمة التجارة العالمية، وما زالت في الواقع تسري في وجوه أخرى من العملية المؤسساتية مثل إجراءات صنع القرار. وتصبح القرارات جزءاً من التقليد ـ إن لم تصبح سابقة رسمية وفق الاتفاقية وتؤثر في قرارات اللجان لاحقاً وهيئة الاستئناف. وهكذا يكتب جريجوري شافر أن الحالات الافرادية التي تنظر فيها WTO تنطوي على أكثر من مجرد قرار قانوني في نزاع معين. «فالقرارات التي تصدر عن اللجنة المنبثقة عن المنظمة وهيئة الاستئناف تصدر هي أيضاً تأثيرات تنعكس على حالات تبرز مستقبلاً». وفي ذلك مشكلة تبرز حين يتعلق الأمر بالبلدان النامية. ويكون بوسع الحكومات ذات المشاركة النشطة في آلية تسوية النزاعات DSM أن تصوغ قانون المنظمة (WTO) بفعالية لما فيه مصلحتها. وهكذا حكومات نادراً ما تنشأ في بلدان نامية، كما هو موضح في القسم الثاني.

وفوق ما تقدم فإن نزعة الأخذ بالأمر الواقع لدى هيئة الاستئناف والانشغال بالتفسير بعيد المدى وابتكار السابقات والاجتهادات كلها أمور إشكالية. ولقد تم حمل جوانب من قضايا متنازع فيها ويصعب التفاوض عليها إلى هيئة تسوية النزاعات (DSB) للتوصل إلى قرار بشأنها. وما إن يصدر حكم الهيئة في هكذا قضايا، حتى تتمكن القواعد التي لم تكن أبداً موضع اتفاق من أن تصبح قانونية وتدخل المنظمة من الباب الخلفي. ومن الأهمية بمكان أن تُخضع قرارات المنظمة، بسبب من طابعها الاقحامي، للنقاش والتمحيص والتدقيق، كما أن على البلدان أن تكون على وعي تام بما هي في سبيلها للتوقيع عليه والأبعاد التي ينطوي عليها هذا الالتزام. وحين تستبدل المنظمة التفاوض بقرار حكم، إنما تجازف بإضعاف شرعية الاتفاقيات التي تعقد ودوامها على المدى البعيد.

البلدان النامية في عملية تسوية النزاع

إذا أخذت الأمور على ظاهرها، وبالرغم من المشكلات التي تم عرضها في القسم السابق، بدا نظام تسوية المنازعات ناجحاً. فيشير هوكمان وكوستيكي، مثلاً، إلى أن ثمة ما يزيد عن 160 طلباً قدم إلى المنظمة في ما بين الأعوام 1995 و 2000، وهذا ما يزيد عن ثلاثة أضعاف المعدل السنوي للطلبات التي كانت تعرض على الغات. كذلك يلحظ ازدياد مشاركة البلدان النامية بشكل ملحوظ: أكثر من 30 % من كافة القضايا المعروضة تشتمل على بلدان نامية، ذات شكاوى أو

في موضع الدفاع. كما أن معظم الحالات تنزع إلى قيام إذعان؛ ولم يكن استخدام العقاب ضرورياً إلا في حالتين فقط. ولا يشهد على نجاح نظام تسوية النزاعات مجرد الحالات التي تعرض على اللجنة وحسب، وإنما الحالات التي تتم تسويتها في مرحلة التشاور أيضاً. وقد يذهب المرء إلى أن التشاور " في ظل القانون" يحبط همة البلدان ويحول دونها ورفع الخلافات إلى نقطة لا يمكن حلها إلا عبر قيام لجنة تنظر فيها.

إن نظرة أقرب إلى الأرقام لتكشف عن صورة أقل تشاؤماً. ففي دراسة رائدة وجد إريك راينهارت ومارك بوش أن عدد البلدان النامية التي من المرجح أن تتقدم بشكاوى ضد البلدان المتقدمة أمام المنظمة أقل بنسبة الثلث مما كان عليه حالها في ظل نظام الغات بعد العام 1989. وعلى النقيض من ذلك فقد ازدادت احتمالات تحول بلد نام ليكون هدفاً للشكوى بنسبة خمسة أضعاف. كما لاحظ شافير أن البلدان النامية نادراً ما تلجأ إلى قانون المنظمة الذي يسمح بالتقدم ودخول الدعاوى كطرف ثالث في النزاعات. فكانت البرازيل والهند والمكسيك وحدها التي تقدمت لدخول الدعاوى بصفتها طرفاً ثالثاً في 8 دعاوي من أصل 273 دعوى نظرت فيها المنظمة بينما تدخل الاتحاد الأوروبي بصفته طرفاً ثالثاً في 41 دعوى والولايات المتحدة في 32 دعوى حتى آب/اوغسطس 2002. وتشير هذه الأرقام إلى أن البلدان النامية تقف على الهامش في المشاركة الفعالة في عملية تسوية النزاعات. وهذا التهميش ينطوي على تكلفة

ونتائج بعيدة المدى: إذ أن قانون منظمة التجارة العالمية ما يزال في حال من التطور وتصوغه البلدان المتقدمة لما فيه فائدة لها، بينما تقف البلدان النامية على الهامش متفرجة.

ثمة عدة تفسيرات لتهميش البلدان النامية في عملية تسوية النزاعات أولها أن تكاليف بلوغ آلية تسوية النزاعات عالية جداً. وإذا أخذنا في الاعتبار السمة الفنية الفائقة في كل حالة والمجلدات من المراجع القضائية مما تراكم على مدى السنين، حيث المعرفة القانونية التخصصية ضرورية للممارسة الفعالة. بيد أن الخبرة القانونية المحلية بالمنظمة نادرة، كما أن تكاليف استخدام المحامين الخصوصيين بالغة الارتفاع إلى حد كبير. فيذكر شافير، مثلاً، أن مكتباً للمحاماة تقاضى 200 ألف جنيه إسترليني لتمثيل بلد نام في دعوى بسيطة نوعاً ما لكي تصل إلى لجنة لتسوية النزاع القائم. أما في القضايا البارزة مثل القضية التي دفعت بها شركة كوداك ضد شركة فوجي اليابانية لأفلام التصوير السينمائي فقد تقاضى المحامون من كل من الشركتين ما يزيد عن عشرة ملايين دولار أمريكي. وإنه لمن العسير إن لم يكن من المستحيل على البلدان النامية أن تعبئ مثل هذه القدرات المالية في قضاياها.

ثانياً، حين تتورط البلدان النامية في حالات معينة حرجة وذات أهمية لها لا يمكنها تجاهلها، فإنها تدخل النزاع، كلاعبين في أوقات متقطعة أكثر منهم لاعبين أساسيين، وهذه المبادرات المتقطعة تكون في الأغلب، كما يشير شافير بتمويل من الصناعة أو البلدان المتقدمة

وتتناول عادة حالات معينة أكثر مما تعنى بمصالح البلد النظامية على المدى البعيد. وتنشأ هنا أيضاً حلقة مفرغة: افتقار المشاركة الدائمة وعدم اهتمام بملاحظة المصالح السليمة يجعل تكاليف المشاركة المتقطعة أعلى فيزيد بذلك من عزوف البلدان النامية عن حمل ما تضيق به إلى هيئة تسوية النزاعات.

ثالثاً، إن عبء طرح قضية إنما يقع على الدول الأعضاء، نظراً لطابع المنظمة المحكومة من الأعضاء. وهذه المشقة لا تقتصر على ناحية النفقات والبذل حتى صدور القرار وحسب، وإنما المجازفة بإمكانية قيام الطرف الأقوى بالرد على الطرف المدعي الأضعف بتصرفات انتقامية منفردة خارج المنظمة. وإنها لقليلة هي البلدان التي تملك مواجهة هكذا مجازفة.

رابعاً، إن تنفيذ قرارات (WTO) يعتمد على العقوبات التجارية، في تلك الحالات التي تقرر فيها الدول النامية الشكوى وتفوز، عوضاً عن التعويض المالي. فالبلدان ذات الاقتصاد الصغير قلما تتوفر لها الإمكانات لفرض الانصياع للقرارات بالعقوبات التجارية نظراً لتواضع نصيبها في التجارة العالمية. فافترض على سبيل المثال إن البلد الضعيف (آ) قُدِّر له أن يكسب دعوى على البلد القوي (ب)، وحصل على الإجازة بفرض تعرفات جمركية أعلى في قطاعات معينة من المستوردات من البلد (ب). على أن هكذا تعرفات تكاد لا تسبب ضيقاً لاقتصاد البلد (ب)، لأن السوق في البلد (آ) لا يشكل إلا رقماً متواضعاً بالنسبة لحصة البلد (ب) من الصادرات. ولكن هناك، من

الناحية الأخرى، عدة قطاعات داخل البلد (آ) ربما تتكبد تكاليف عالية، خاصة إذا كانت المورد الرئيسي لمنتج معين. ومن الحري أن معرفة تكاليف الثأر ستحمل البلد (آ) على التردد في الادعاء أمام منظمة التجارة الدولية، ولو كان الترجيح يميل إلى كسب البلد صاحب الإدعاء القضية؛ بل من المرجح بالبلد أن يؤثر بلوغ تسوية خارج المؤسسة. وهذا الإعراض من جانب البلدان الأضعف مشهود بالبرهان التجريبي. فما من بلد من البلدان الأقل نمواً وجد متورطاً في قضية يكون هو المدعي أو المتهم فيها حتى هذا التاريخ.

ونتيجة هذه الاختلالات في نظام تسوية النزاعات، التي تعتبر هامة في الحالات الفردية وكذلك للآثار البعيدة المدى لأحكام معينة تصدر عن الجهاز القضائي في المنظمة اتخذت بعض الخطوات، ومنها خطوة هامة تتمثل في تأسيس مركز استشاري للمنظمة يعنى بقانونها، وقد أنشئ بالضبط لتقديم المشورة الممكنة للبلدان النامية. كذلك طرحت عدة اقتراحات للإصلاح. وجدير بالذكر أن المشروع المعد لمراجعة عملية تسوية النزاعات يعتبر جزءاً من جدول أعمال مؤتمر الدوحة للتنمية ـ وهذه جولة جديدة من المفاوضات التجارية الدائرة حالياً (تناقش في الفصل السادس). وكانت دعوات الإصلاح قد أظهرت انقساما بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة. وقد دعت البلدان النامية على العموم إلى فترات ومشاورات أطول في عواصم البلدان الأقل نمواً لتقليص نفقات السفر إلى جنيف ودور أكبر لمركز المنظمة الاستشاري والحق بإنزال العقوبات الجماعية والتعويض التجاري. أما البلدان المتقدمة

فقد أظهرت، من جهة أخرى، إيثاراً لفترات أقصر وقدراً من الاتصال بالجمهور أكبر وآليات مراقبة ورصد أقوى وعمليات رادعة أضعف. وهذه المناقشات قد أظهرت، على كل حال، القليل من التصميم حتى الآن. ويرجح هذا في بعضه إلى ضآلة الاتفاق في جماعات البحث أو السياسة حول ما يدفع إلى الانصياع في المقام الأول. ففي حين شدد بعض الباحثين على أهمية العقاب أو التهديد الحازم بالعقاب، أشار آخرون بأن الامتثال لأية قواعد أو قوانين في المؤسسات الدولية هو نتاج الائتلاف والتعلم والسمعة. وفي الوقت ذاته ما زال جدول أعمال (WTO)وسطوة آلية تسوية النزاعات لديها في تمدد واتساع في عدة اتجاهات لم تكتمل بعد.

الفصل السادس

جدول أعمال الدوحة للتنمية

لقد ألقت الفصول السابقة الضوء على بعض القضايا المثيرة للجدل التي رافقت منظمة التجارة الدولية WTO منذ تكوينها، وهناك قضايا أخرى تطورت مثلما تطورت المنظمة ومن هذه القضايا الجولة الأولى من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف (MTN) التي جرت برعاية المنظمة وعرفت باسم جدول أعمال الدوحة للتنمية (DDA)، وبدأت في نوفمبر/تشرين الثاني2001؛ ومع أنه من الصعوبة بمكان التوقع على وجه الدقة، في هذه المرحلة، كيف سيكون ختام هذه الجولة لكن ثمة أمرين مؤكدين. أولاً إن انتهاء الجولة إلى خاتمة موفقة لا تتوقف عليها مصالح بلدان معينة وحسب وإنما مصداقية منظمة التجارة العالمية WTO عينها باعتبارها منظمة دولية. فقد علت أصوات الضيق التي كانت موجهة إلى الغات حتى وصلت إلى ما يصم الآذان في العقد الأول من عمر المنظمة، وينظر إلى جولة الأورغواي على أنها خذلت البلدان النامية، كما انتهى اثنان من بين خمسة اجتماعات وزارية للبلدان الأعضاء في المنظمة بفشل ذريع. وشديدة هي خيبة الأمل من المنظمة، فأخذت البلدان تلجأ إلى جمع من الاتفاقيات الثنائية والإقليمية التي من شأنها أن تهدد أي وجود ذي معنى للمنظمة كما أنها كثيراً ما كانت تزيد من إضعاف وضع

الضعيف. وجدول أعمال الدوحة للتنمية، كما يشير الاسم، هو على الأقل محاولة لتصحيح المشكلات التي تواجهها البلدان النامية وشعوبها، وجهد لتوسيع الموضوعات التي تشملها الاتفاقيات. وفي هذه المرة لن يكون بوسع المنظمة، في ضوء مالها من تاريخ من خيبات الأمل والحرمان من الحقوق الشرعية الذي يرافق قراراتها، أن تفشل في تحقيق ما يتوقع منها. ثانياً، ثبت بالبرهان أن الموعد المحدد لإنجاز جدول أعمال الدوحة وهو يناير/كانون الثاني 2005 مشروع طموح بصورة مذهلة وغير واقعية؛ ويقر كافة المفاوضون والسياسيون والمحللون اليوم أن المفاوضات سوف تكون أكثر تعقيداً وإجهاداً وأطول مما كانوا يتوقعون. ولسوف أقوم في هذا الفصل بتفحص إطلاق جدول أعمال الدوحة للتنمية DDA (بما في ذلك من استعراض مختصر لمؤتمر الوزراء الفاشل في سياتل حيث كانت المحاولة الأولى لإطلاق جولة جديدة)، كذلك سوف أستعرض محتوى جدول أعمال جولة الدوحة وما بلغه من تقدم حتى الآن مما يقدم لنا بعض النظرات المعمقة في الديناميات الجديدة لمفاوضات منظمة التجارة العالمية.

بداية كاذبة لجولة جديدة: الاجتماع الوزاري في سياتل 1999

مع أن جدول أعمال الدوحة للتنمية DDA قد انطلق في المؤتمر الرابع لوزراء البلدان الأعضاء في المنظمة الذي انعقد في الدوحة في عام 2001، فإن أسس جدول أعمال المؤتمر ذاتها تكمن في تاريخ القسوة التي تجلت في فشل المؤتمر الوزاري في سياتل، في

نوفمبر/تشرين الثاني 1999. وكان من المأمول أن يطلق المتفاوضون جولة جديدة مرضية للتجارة في سياتل، لولا أن انتهى المؤتمر ذاته بمهزلة وفشل ذريع وسط تظاهرات المنظمات غير الحكومية (NGOs). فقد برز آلاف المتظاهرين ـ معظمهم مسالمون وبعضهم فوضويون (وقدر عددهم بين 30 ألف و 60 ألف متظاهر) في شوارع سياتل احتجاجاً على منظمة التجارة العالمية. وبدا حجم هذه المظاهرات مدعاة للمفاجأة لدى البيروقراطيين والمفاوضين الدوليين، لأسباب ليس أقلها أن المحتوى الغامض والفني لمفاوضات التجارة كان تقليدياً يغلف الغات وخليفتها ويحميهما من نظرات الجمهور المباشرة في شؤونهما. وكان أساس هذه الثورة العارمة ما يراه الجمهور من نقص المحتوى الديمقراطي للمنظمة؛ ولسوف أقوم بدوري في الفصل التالي، باستقصاء مكامن افتقار المنظمة لهذا المنظور للديمقراطية.

وفي حين ينزع بعض أصحاب المصلحة في عمليات المنظمة إلى اعتبار الفشل الذي مني به المؤتمر الوزاري في سياتل على أنه نتيجة مباشرة لقوة المنظمات غير الحكومية (NGOs) ، فإنه أمر يعتوره الشك البالغ أن يكون بالإمكان إطلاق جولة جديدة من المفاوضات حتى وإن لم يرافق الأمر تعبير عن ضيق جماهيري. كان الشاغل الأساسي للأعضاء جميعهم في أثناء التحضير للاجتماع اختيار مدير عام جديد يخلف ريناتو روجييرو وهذا ما استغرق وقتاً وجهداً على حساب الاستعدادات اللازمة لسياتل. وكانت تلك

الاختلافات التي نشبت بين البلدان الأعضاء حول إطلاق جولة الألفية كثيرة وبالغة الحدة. أما الدافع لإطلاق جولة جديدة فقد صدر أساساً من البلدان المتقدمة التي اعتقدت أن ثمة مكاسب جديدة يمكن تحقيقها بتوسيع جدول أعمال المنظمة بما يتجاوز الصلاحيات التي تتضمنها الاتفاقيات القائمة. وكان الاتحاد الأوروبي يحث على إضافة القضايا المثارة في جولة سنغافورة منذ عام 1996 (تذكروا أن قضايا جولة سنغافورة تشمل سياسة المنافسة والاستثمار والشفافية في مشتريات الحكومة وتسهيل التجارة). وكانت الولايات المتحدة وكندا تنشدان تطوير الشفافية في آلية تسوية النزاعات؛ كذلك طرحت الولايات المتحدة في عهد إدارة كلينتون أيضاً في آخر لحظة اقتراحاً في مؤتمر سياتل بإنشاء مجموعة تعنى بالتجارة والعمل في منظمة التجارة العالمية.

ولقد أحبطت البلدان النامية كافة المقترحات التي قدمتها البلدان المتقدمة. وكان موضوع معايير العمل موضع جدل محتدم في المؤتمر الوزاري في سنغافورة في عام 1996، مع الاتفاق على أن تتناول منظمة العمل الدولية وليس منظمة التجارة العالمية المسائل المتصلة بهذه القضية المثيرة للجدل. ولذلك اعتبر قرار الولايات المتحدة بإعادة طرح الموضوع في سياتل بمثابة صفعة توجه للبلدان النامية. أما موقف البلدان النامية فكان بسيطاً: لن يكون ثمة حديث عن جولة جديدة ما لم يتم تناول ما يسمى بـ «القضايا التنفيذية» التي يقصد بها الوعود التي أطلقت في جولة الأورغواي ولم يتم الوفاء بها والتكاليف الهائلة



10. المعركة في سياتل، 1999

وغير المتوقعة التي تترتب على تنفيذ الالتزامات التي قطعها الأعضاء على أنفسهم. وقد تمسك كل طرف يومئذٍ بالموقف الذي اتخذه في المؤتمر الوزاري في سياتل رافضاً الدخول في أي تسوية.

ومما زاد في اشتداد الخصومات تلك الإجراءات في العمل التي لا تتسم بالشفافية، وجرى تناولها في الفصل الثالث، ولم تؤد البيانات التي صدرت عن الرئاسة إلا إلى احتدام الخلافات بين البلدان النامية والمتقدمة كما لم تسهم في إبراز الجوانب الديمقراطية في المنظمة. ومن ذلك ما صرحت به ممثلة وزارة التجارة الأمريكية تشارلين بارشيفسكي إذا لم تصل العملية إلى نص يحظى بالإجماع وقولها: «إنني أحتفظ بحقي كاملاً باستخدام عملية أكثر تخصيصاً لبلوغ نتيجة نهائية. فليس ثمة شك في حقي كرئيس أو في نيتي كرئيس القيام بذلك». وكان أن هبت البلدان النامية غاضبة، وانتهى الاجتماع بالفشل.

جدول أعمال الدوحة للتنمية: اجتماع الدوحة الوزاري، 2001.

قليلة تلك الأولويات التي أصابها تغيير مع اقتراب الاجتماع الوزاري في الدوحة. ومع ذلك فقد تم التوصل إلى قرار بإطلاق جدول أعمال الدوحة للتنمية في المؤتمر الوزاري الذي عقد في الدوحة في نوفمبر/كانون الأول 2001. أما الإجماع حول الموضوع ذاته والذي كان موضوعاً إشكالياً قبل عامين لا أكثر فقد جاء نتيجة ثلاثة عوامل: الأول، وكان في بعضه رداً على مهزلة سياتل، وبخاصة أحداث 9/11 المأساوية، إذ كان هناك العديد من البلدان التي تأخذ بالفكرة القائلة أنه لا بد من مبادرة ذات شأن للحفاظ على آخر مظاهر التعاون المتعدد الأطراف.

ثانياً، في أعقاب أحداث سياتل تمت محاولة واعية، على الأقل، لتحسين بعض عمليات صنع القرار فيما يجري التحضير للمؤتمر الوزاري، وقد سبق أن تناولنا بعضها في الفصل الثالث. كذلك بدأت منظمة التجارة العالمية في تحسين شفافيتها في التعامل مع خارج المنظمة مع تحسين توفير المعلومات للمنظمات غير الحكومية. ولكن الثالث والأهم يتصل بانفكاك العديد من التحالفات بين البلدان النامية في نهاية مؤتمر الدوحة حين تم شراء بلدانهم الأعضاء في صفقات ثنائية. وتقدم إيلين كوا رواية طريفة عن مختلف أنواع الجزرات والعصي التي استخدمت في مختلف مراحل التحضير السابقة لمؤتمر الدوحة. وفي المؤتمر ذاته لتحطيم اعتراضات البلدان النامية. والمساحة المظللة التالية تركز تحديداً على تحالف معين ـ جماعة الرأي المتماثل LMGوكيف «تم كسب التحالف إلى التسوية» في «صفقة» في الدوحة.

جماعة الرأي المتماثل في البلدان النامية

تشكلت جماعة الرأي المتماثل LMG في عام 1996 وكانت تتألف أصلاً من كوبا ومصر والهند واندونيسيا وماليزيا والباكستان وتنزانيا واوغندا. وقد ازداد عدد أعضاء هذه المجموعة حتى بلغ14 عضواً حين انعقد المؤتمر الوزاري للبلدان الأعضاء في الدوحة. وشكلت هذه المجموعة معارضة قوية لإجراء أية مفاوضات جديدة في منظمة التجارة العالمية إلى أن تتم معالجة القضايا التنفيذية، وعرضت الدراسات الفنية التفصيلية في عدة قضايا محددة وتقديم تنازلات قليلة للعالم المتقدم مقابل تنفيذ مطالبها.

أخذت مجموعة الأربعة [الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وكندا واليابان] تعرض تنازلات موجهة نحو بلدان محددة ضمن هذا الائتلاف، وذلك إدراكاً منها للتكاليف العالية جداً التي ستتكبدها بالاستسلام لمجموعة «LMG». ولقد استجابت بعض تلك البلدان فقبلت البلدان الإفريقية اتفاقية TRLPs وإعلان الصحة العامة وتنازل من منظمة التجارة العالمية لمجموعة البلدان الإفريقية الكاريبية الباسفيكية ACP والمجموعة الأوروبية. ومقابل ذلك توقفت هذه البلدان عن معارضتها لإجراء مفاوضات حول التعرفات الجمركية على المنتجات الصناعية والبيئة والقضايا المتصلة بجولة سنغافورة. وكان للوعود بتقديم المساعدة في بناء الطاقة ومعونات التنمية أهمية للأعضاء الأكثر فقراً في المجموعات فقبلت. وقدم للمصريين رزمة معونات، بينما قدم للباكستان عرضاً بمعونة من الولايات المتحدة وزيادة في حصتها من الصادرات النسيجية إلى أوروبا.

وفي الوقت ذاته جرى التلويح بمختلف أشكال العصي. فقد قيل للبلدان النامية أن التنازل لبلدان ACP والإعلانات المتعلقة بالحقوق الفكرية المتصلة بالتجارة والصحة العامة سوف يجري سحبها. وجرى تحذير البلدان الأصغر بأنه سيتم سحب تفضيلاتها. وحذر الوزراء وطلب إليهم إما استدعاء السفراء المعاندين أو ضمان التزام السفير بتليين مواقفه. وبعد الدوحة قيل إن ثلاثة من سفراء البلدان من مجموعة الرأي المتماثل قد جرى استدعاؤهم من جنيف بسبب الخط المتشدد الذي يأخذون به.

ما إن بدأت عملية التفكيك حتى ظهر تأثير عملية الدومينو. وقد عرض أحد سفراء المجموعة الأمر بقوله: «ما إن بدا جلياً للبلدان الأخرى أن البعض أخذ يتهاوى حتى صار عليهم أن ينظروا إذا كانت الحصافة السياسية تقتضي منهم اتخاذ موقف المقاومة». وفي 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2001 وقفت الهند وحدها في مقدمة المقاومة؛ وانطلق جدول أعمال الدوحة للتنمية.

المصدر: Amrita Narlikar,and John Odell, The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group and The World Trade Orgainzation ,

يصدر قريباً في كتاب: John Odell (ed)

Negotiating Trade: Developing Countries in The WTO and NAFTA, Cambridge, Campridge University Press,2006.

ومع أن جولة جديدة من المفاوضات التجارية في الدوحة قد بدأت فعلاً بالرغم من معارضة البلدان النامية فإن المشاركة الفعالة من جانب البلدان النامية لم تكن عبثاً تماماً. ولربما كان أكبر مؤشر على الحساسية المكتشفة حديثاً لدى منظمة التجارة العالمية بأسباب الاهتمام بالتنمية يكمن في إطلاق اسم «جدول أعمال الدوحة للتنمية» على الجولة الجديدة فتقول الفقرة 2 من بيان المؤتمر الوزاري: «إن غالبية الدول الأعضاء في منظمة التجارة الدولية من البلدان النامية. ونحن نسعى إلى وضع احتياجاتهم ومصالحهم في قلب برنامج العمل الذي أخذ به البيان». ويلاحظ ارفيند بناغاريا أن البيان الوزاري الأساسي ذاته يستخدم تعبيرات مثل «البلدان الأقل نمواً» 29 مرة، «والبلدان النامية» 24 مرة، «والبلد الأقل نمواً» 19 مرة، بينما يتناول العديد من الملاحق قضايا ذات اهتمام محدد بالبلدان النامية. كذلك فإنه من الأهمية بمكان التشديد على أن جدول أعمال الدوحة للتنمية لا تزيد عن كونها إطاراً للمفاوضات التي ستجري في المستقبل. أما ما سوف تتناوله المفاوضات الفعلية والاتفاقيات التي سوف تتحقق في نهاية المطاف فأمور تنتظر الكشف.

من انتصارات البلدان النامية، وأوسعها شهرة بعد المؤتمر الوزاري في الدوحة، إعلان حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) والصحة العامة. وقد برز هذا الموضوع في الحملة التي دعت إليها بلدان نامية عديدة للوصول إلى طرائق أرخص للحصول على عقاقير

غالية الثمن وسليمة تستخدم في معالجة مرض نقص المناعة المكتسب الإيدز (انظر الإطار أدناه). ويذكر البيان بلغة تتفق إلى حد بعيد مع مقترحات البلدان النامية، وخصوصاً كما عرضتها البلدان المتحالفة حول حقوق الملكية الفكرية والصحة العامة: «إن اتفاقية TRIPs لا تمنع وينبغي ألا تحول دون الأعضاء واتخاذ الإجراءات لحماية الصحة العامة... ونؤكد في هذا السياق على حقوق أعضاء منظمة التجارة العالمية باستخدام ما تنص عليه تلك الاتفاقية التي توفر المرونة من أجل هذا الهدف». ولئن كان صحيحاً أن الإعلان في حقيقته سياسي إلا أن أهميته تتجاوز الرمز. ذلك أن الإعلان يجعل من الصعوبة الشديدة، من الناحية السياسية، التنازع مع دولة ما تستخدم الترخيص الإلزامي أو المستوردات المماثلة من العقاقير المرخصة تحت ظروف طارئة تهدد الصحة. وللحكومات الأعضاء حرية واسعة في تقرير ما تعتبره نكبة وطنية. وأكثر من ذلك، يمدد الإعلان الفترة الانتقالية للبلدان الأقل نمواً (LDCs) فترة عشر سنوات أخرى، أي حتى عام 2016، في موضوع المنتجات الصيدلانية.

جائحة الإيدز واتفاقية TRIPs

قبل اتفاقية (RIPs) كان ثمة بلدان نامية عديدة قد طرحت أن تكون البراءات المسجلة للمواد الصيدلانية في الحدود الدنيا لضمان توفير أدوية رخيصة لسكانها. لكن هذا الوضع تغير بعد الاتفاقية التي لم تكتف بأن تشترط على البلدان النامية توفير الحماية للبراءات المسجلة

وحسب وإنما وضعت شروطاً محددة تصف الأحوال التي يمكن فيها إصدار الرخص اللازمة (أي الإجازات التي تمنح فريقاً آخر الحق بإنتاج منتج معين دون إذن صاحب البراءة، بقصد إنتاج عقاقير سائبة غير مسجلة تجارياً بأسعار مقبولة. ويمكن إصدار الإجازات الإلزامية في حالات الطوارئ العامة، لكن حتى عندئذٍ لا يمكن إنتاج تلك العقاقير غير المسجلة إلا للاستهلاك المحلي، وليس للتصدير.

وفي مواجهة جائحة الايدز أصدرت جنوب أفريقيا في ديسمبر/كانون الأول 1997. قانون الأدوية الذي يسمح بالإجازة الإجبارية لتصنيع الأدوية غير المسجلة. كذلك أجاز القانون لجنوب أفريقيا إدخال مستوردات موازية بما يمكنها من استيراد أرخص الأدوية التي تحمل البراءات المسجلة.

وقد ردت شركات صناعة الأدوية في جنوب إفريقيا بدعوى قانونية أمام المحكمة العليا في بريتوريا. وكانت حججهم بأن قانون الدواء انتهك الضمانات التي يكفلها الدستور لحقوق الملكية فضلاً عن حماية حقوق الملكية الفكرية TRIPs بالسماح بالتراخيص الإجبارية بلا تعويض. كذلك دعمت الولايات المتحدة شركات صناعة الدواء بوضع جنوب إفريقيا على «قائمة الرقابة» تحت القسم 301 وإيقاف المواد المعفاة من الرسوم من المستوردات من جنوب إفريقيا بموجب نظام الأفضليات المعمم. وجرت ممارسة ضغط مماثل على البرازيل وتايلند اللتين استخدمتا بنود الحالات الطارئة في اتفاقية TRIPs لإصدار التراخيص الإجبارية التي تتمتع بالإعفاء للتصدي لكوارث الإيدز.

هذه التكتيكات القاسية التي لجأت إليها شركات صناعة الأدوية والولايات المتحدة أدت إلى بلورة تحالف من البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية ودخولها المعمعة. وقد أقام هذا التحالف رابطاً مباشراً بين جشع الشركات الكبرى وحوادث الوفيات بالإيدز التي لا تحصى وكان يمكن تفاديها بالأدوية، وأشارت كذلك إلى سعي الولايات المتحدة لمنع البلدان من استخدام استثناء الطوارئ الذي تتيحه اتفاقية TRIPs لإنقاذ حياة البشر. وكان أن سعت البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية، بقيادة المجموعة الإفريقية إلى استصدار إعلان وزاري يوضح بنود اتفاقيةTRIPs فيما يتعلق بالصحة العامة ويضمن حق الحكومات في وضع الصحة والصالح العام قبل حماية البراءات المسجلة. وبفضل الجهود التي بذلها هذا التحالف بين الممثلين الحكوميين وغير الحكوميين. تم الاتفاق في النهاية على إعلان الاتفاق على TRIPs والصحة العامة في المؤتمر الوزاري في الدوحة.

المصدر: John Odell & Susan Sell, (Reframing The Issue, the Coalition on Intellectual Property and Public Health, 2001),

يصدر قريباً في: Joh Odell ed., Negotiating Trade Developing Countries in the WTO and NAFTA, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

وإلى جانب إعلان TRIPs والصحة العامة قطعت الوعود للبلدان النامية، بتحسين وصول المنتجات غير الزراعية إلى السوق. وفي مجال الزراعة وافق الإعلان على إيلاء البلدان النامية معاملة خاصة وتفضيلية لضمان تلبية احتياجاتهما التنموية، بما في ذلك الأمن الغذائي والتنمية الريفية. وذكرت القضايا التنفيذية في الإعلان الرئيسي وفي قرار مستقل أيضاً. وشكلت مجموعتا عمل جديدتان في مجالات ذات اهتمام خاص لدى البلدان النامية، هما مجموعة العمل في التجارة والديون والتمويل، ومجموعة العمل في التجارة ونقل التكنولوجيا. وهناك أيضاً تركيز على توسيع المساعدة الفنية وبناء الطاقة في البلدان الأقل نمواً والاقتصاديات الصغيرة والضعيفة. ويطرح الإعلان، الذي يعتبر في نظر الكثيرين أحد أضخم التنازلات التي أقدمت عليها الولايات المتحدة، جدول أعمال لتوضيح وتحسين أنظمة رسوم مكافحة الإغراق، فضلاً عن إجراءات الدعم والتعويض. وعلى النقيض من محاولة اللحظة الأخيرة التي عمدت إليها إدارة كلينتون لعرض معايير العمل على طاولة المفاوضات في سياتل فلم يكن من شأن الإعلان الرئيسي سوى التأكيد من جديد على القرار الذي تم التوصل إليه في المؤتمر الوزاري في سنغافورة. إذ أن ما ورد في الفقرة 44 من الإعلان يؤكد على أن المعاملة لخاصة والتفضيلية «تشكل جزءاً متكاملاً من اتفاقيات منظمة التجارة العالمية». وهذه ليست بالإنجازات التي يستهان بها، ولكن ماذا كانت تكلفة الحصول عليها؟.

لقد دفعت البلدان النامية لقاء المكاسب المذكورة ثمناً باهظاً. ومع أن هذه البلدان طالبت بأن يجري تناول القضايا التنفيذية العاجلة قبل إجراء جولة جديدة، فإن هذه القضايا كانت مرتبطة بعملية التفاوض حول الجولة المعتزمة وفي مقابل التزامات جديدة. وهذا يعني أن البلدان النامية سوف تدفع ثمناً مضاعفاً، لما يسمى بمكاسبها المتأتية عن جولة الأورغواي ـ وهذه بالضبط النتيجة التي كانت جماعة الرأي المتماثل (LMG) تحاول تفادي بلوغها. ورغم أن قضايا سنغافورة تعارضها البلدان النامية فإنها دخلت جدول أعمال مؤتمر الدوحة عبر اللغة المبهمة وبعض المفاوضات الحاذقة في آخر لحظة. وقد جرى تناول المشكلات التي اعتورت العملية في الفصل الثالث؛ وكان للصيغ الملتبسة ذاتها والعملية المُختلف حولها أن تسهما في المواجهة التي جرت في المؤتمر الوزاري في كانكون في عام 2003. وفي المجالات التي كانت مخصصة صراحة لتناول مصالح البلدان النامية، مثل المعونة الفنية ونقل التكنولوجيا وبرنامج العمل الجديد للاقتصاديات الصغيرة، لم يكن هناك إلا القليل مما يمكن تنفيذه واقعياً. ففي غياب أية بنود واضحة في موضوع تمويل أنشطة بناء الطاقة ونقل التكنولوجيا ومصادر هذا التمويل ثمة خطراً حقيقياً من أن تظل هذه الفقرات لا تزيد قليلاً عن تعبير على حسن النية.

إن إطلاق التسمية على جدول أعمال الدوحة للتنمية يوحي من عدة نواح بأنها محاولة من جانب الفرقاء كافة لاستعادة ثقة البلدان النامية المهمشة بمنظمة التجارة العالمية. بيد أن العملية التي تم

الاتفاق فيها على إقرار جدول أعمال الدوحة تعني أن الثقة الممنوحة تظل مسألة آنية. وبالرغم من أن عملية التحضير التي قادت إلى المؤتمر الوزاري في الدوحة سمحت بقدر أكبر من الشفافية في داخل المؤتمر وضم بلدان نامية إليه، فقد تذمرت وشكت العديد من البلدان النامية في مقابلات صحفية سرية مع مؤلفة الكتاب أن هذه الطرائق الحسنة أطيح بها في الدوحة ورميت من النافذة. فقد احتجت الهند والباكستان، مثلاً، أشد الاحتجاج حين أصدر ستيوارت هاربنسون بيان الرئيس بموجب سلطته، واستخدم النص مع ذلك أساساً للتفاوض. وكثيرة هي القصص التي تروى عن الضغوط الثنائية التي كانت تمارس على العواصم المرتبطة. كذلك هناك عدة حكايات عن الأساليب التي مورست في الضغط على السفراء (ومن ذلك ما قيل إن أحد السفراء سئل: «هل تريد أن تستشار أم أن تهان؟»). إن الإجماع على جدول أعمال الدوحة الذي تم التوصل إليه في مثل هذه الظروف سوف يلاحق عملية المفاوضات بأقصى حد من الوضوح حتى المؤتمر الوزاري التالي في كانكون.

الانهيار في كانكون

التقى المفاوضون في الاجتماع التالي لوزراء تجارة الدول الأعضاء في منظمة WTO الذي ينعقد كل عامين ـ في سبتمبر/أيلول 2003 في كانكون للتداول في موضوع انجاز المفاوضات الدائرة حول جدول الدوحة للتنمية لمحاولة تحديد اللقاء في موعد نهائي في يناير/كانون

الثاني 2005. وكان هؤلاء المفاوضون قد أمضوا السنتين السابقتين في الإعداد للاجتماع الوزاري في كانكون برعاية لجنة المفاوضات حول التجارة (TNC) المحدثة بموجب بيان مؤتمر الدوحة. وقد أقامت لجنة المفاوضات سبع هيئات للتفاوض ـ دخول المواد غير الزراعية للأسواق (NAMA)، والخدمات، والقوانين، والتجارة والبيئة، والمؤشرات الجغرافية لأنواع المشروبات وإصلاح التفاهم حول تسوية النزاعات (DSU)، لإجراء المفاوضات في كل من هذه المجالات المحددة. لكن التنظيم وصقل عملية التفاوض لم يتغلبا على الاختلافات السياسية العميقة بين هذه البلدان حول القضايا التي كانت موضوع النقاش، فانتهى المؤتمر الوزاري بالفشل.

كان العام 2002 مرقطاً بالعلامات الدالة على فوات المواعيد المحددة دون أن يتخللها إلا بعض الانجازات القليلة. وكان النجاح الكبير في ذلك العام الاتفاق في مجلس حماية حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة حول المستوردات الموازية من العقاقير الطبية الضرورية من طرف بلدان تفتقر للقدرة المحلية للإنتاج. ونتيجة هذه الاتفاقية صار بوسع البلدان النامية الآن أن تستورد عقاقير رخيصة تنتج بموجب ترخيص إجباري في بلدان نامية أخرى. أما عملية التحضير اللاحقة فقد غرقت في المحاولات لبلوغ اتفاق حول القضية المزعجة ألا وهي الزراعة، والخلافات المستمرة حول القضايا الأخرى. ومع اقتراب موعد المؤتمر الوزاري المزمع عقده في كانكون، حاول رئيس المجلس العام السفير كارلوس بيريز دل كاستيللو التغلب على

المأزق بإعلان تسوية رئاسية حسبما تجيز مسؤوليته. وقد جرى تناول ردود الفعل التي أثارتها هذه المبادرة بين البلدان النامية في الفصل الثالث؛ ولم يكن للنص الذي أصدره الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة حول الزراعة (13اوغسطس/آب) أثر يعتد به في تبديد مخاوف البلدان النامية من أن يتوصل العملاقان إلى اتفاق آخر من طراز اتفاقية بلير هاوس (وكانت اتفاقية بلير هاوس قد وفرت الأساس للاتفاق حول موضوع الزراعة في جولة الأورغواي وتمت بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة مع إقصاء البلدان النامية). وهكذا بدأ اجتماع كانكون الوزاري بإشارة من البلدان النامية بانعدام الثقة الذي جعله مؤتمر الدوحة الوزاري يتفاقم ثم سرعان ما تطور الأمر حتى صار مواجهة بين الشمال والجنوب.

كنا قد تناولنا المشكلات في عمليات التشاور وصناعة القرارات في كانكون ودورها في تفاقم التوتر بين البلدان المتقدمة والنامية في الفصل الثالث. كذلك أثبتت المناقشات في المجالات الثلاثة على أنها تنطوي على إشكالية مرتفعة. وكان المصدر الأعظم لسد الطريق أمام النقاش في جولة كانكون: الزراعة وقضايا سنغافورة والقطن. بيد أنه قبل مناقشة هذه الموضوعات الثلاثة هناك تحذير بأن التركيز على الموضوعات الثلاثة لا يعني أن أياً من القضايا الأخرى قد تم حلها أو سوف تتوفر لها حلول يسيرة في المستقبل. وكان أن استمرت الخلافات حول قضايا مثل وصول المواد غير الزراعية للأسواق (NAMA) والمعاملة الخاصة والتفضيلية في الغليان على نار هادئة في كانكون وسوف تعود للظهور في المحادثات التالية.

أثبتت الزراعة أنها ستكون العقدة بين القضايا في صيف عام 2003 والبغيضة في كانكون. فإلى أن خرج الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بمسودة مشروعهما المشترك في اوغسطس/آب كانت مجموعة بلدان كيرنز ذات المصلحة الهجومية في عملية تحرير زراعية على نطاق واسع قد أملت بأن تدعم الولايات المتحدة موقفها. كذلك كان ثمة بلدان ذات مصلحة بالزراعة أشد دفاعية وتأمل بأن يلقى موقفها الدعم من الاتحاد الأوروبي. وكان أن تحشدت البلدان النامية من مجموعتي المصالح هاتين بزعامة البرازيل والهند حين أدركت أن الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة قد تحالفا على إعلان نص مدعاة للضيق الشديد لهذه البلدان. وهنا تكمن أصول أحد التحالفات الأدعى للاهتمام الذي ضم البلدان النامية في السنوات الأخيرة ـ مجموعة العشرين G20 ـ وضمت قيادتها قوى صاعدة مثل البرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا والأرجنتين.

طرحت G20 مشروع بيانها في 2 سبتمبر/أيلول 2003، الذي وقعت عليه الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل، والتشيلي والصين وكولومبيا، وكوستاريكا وكوبا والإكوادور والسلفادور وغواتيمالا، والهند والمكسيك والباكستان، والباراغواي والبيرو والفيليبين، وجنوب أفريقيا وتايلاند وفنزويلا. وقد دعت هذه المجموعة إلى القيام بتخفيضات أوسع في مجال الدعم مما كان الاتحاد الأوروبي ـ الولايات المتحدة الأمريكية قد طالبا به بما في ذلك فرض غطاء على الدعم الحكومي للصندوق الأخضر. وفي موضوع الوصول إلى السوق، تغلب الإعلان على

الخلافات المحتملة بين بلدان مثل البرازيل ذات المصلحة الهجومية وبلدان مثل الهند ذات المصلحة الدفاعية، بمطالبة البلدان المتقدمة بالتزامات أكبر. فقد ذكرت مسودة البيان مثلاً، إن على البلدان المتقدمة أن تسمح بدخول كافة المنتجات الاستوائية وسواها مما ورد في مقدمة الاتفاقية حول الزراعة دون رسوم جمركية، فضلاً عن المنتجات الزراعية الأخرى بما يمثل [ ] % من صادرات البلدان النامية. وأضاف البيان: «لن يترتب على توسيع حصة معدل التعرفة الجمركية التفضيلية وتخفيض حصص معدلات التعرفة الجمركية للبلدان النامية». ولمجاراة جدول أعمال مجموعة G33 (انظر الإطار) ضغطت هذه المجموعة للأخذ بآلية ضمانات خاصة للبلدان النامية. وعرضت مجموعة G20 استبعاد دعم الصادرات التي تعنى بها البلدان النامية في موعد محدد والأخذ بمزيد من الالتزامات لخفض دعم الصادرات لبقية المنتجات في موعد محدد لاحق. وترد في نص الاقتراحات كله إشارات إلى المعاملة الخاصة والتفضيلية.

كذلك فإن بيان الرئيس المنقح، والمعروف باسم بيان دربيز والمقدم يوم 13 سبتمبر/أيلول، لم يأت إلا بالقليل في تناول اهتمامات مجموعة G20، بل ولقد اعتبر هذا البيان من بعض نواحيه تراجعاً إلى الخلف. وكان من بين الاعتراضات الأخرى على مسودة البيان، ما أشارت إليه تلك المجموعة من عدم كفاية التخفيضات المقترحة في مجال الدعم المحلي، ووجود اختلال في الالتزامات ما بين البلدان المتقدمة والنامية في موضوع دخول السوق. ومما يستلفت النظر، أنه

على النقيض من حال مجموعة البلدان ذات الرأي المتماثل LMG التي انهارت في ختام جولة الدوحة فإن G20 لم تنهار نتيجة الانقسام وتكتيكات الأحكام في كانكون. فقد وقف كل طرف متحداً في كانكون ولم يتراجع أي منهما في اليوم الأخير من المؤتمر.

تحالفات في كانكون

يعود عهد بعض التحالفات التي ظهرت في كانكون إلى المؤتمر الوزاري في الدوحة، على الأقل، إن لم يكن إلى فترة أسبق، بينما كانت التحالفات الأخرى نتيجة تحديات مستجدة. فإلى جانب مجموعة G20 ثمة ثلاثة تحالفات أخرى برزت كلاعبين رئيسيين في كانكون.

كانت المجموعة الأساسية للبلدان النامية تتألف مبدئياً من 12 عضواً: بنغلاديش وكوبا، ومصر والهند واندونيسيا، وكينيا وماليزيا ونيجيريا والباكستان، وفنزويلا وزامبيا وزمبابوي. واستجابة لورقة عمل قدمها الاتحاد الأوروبي تفترض بأن التفاوض حول القضايا التي أثارتها جولة سنغافورة سوف تبدأ بعد كانكون، قدمت المجموعة الرئيسة، بياناً مشتركاً في شهر يوليو/تموز تشير فيه إلى أن الإجماع الواضح كان شرطاً ضرورياً لبلوغ المفاوضات درجة الإجماع. وقد استمرت المجموعة بالعمل في اجتماع الوزراء في كانكون ووسعت في عضويتها.

تشكل التحالف من أجل المنتجات الإستراتيجية وآلية الضمانات الخاصة مبدئياً من أكثر من 20 بلداً من أمريكا الوسطى واللاتينية وجنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وإفريقيا. واقترحت المجموعة أن

يُسمح للبلدان النامية بتسمية منتجات معينة «منتجات إستراتيجية» لا يتوقع أن تأخذ بأي التزامات جديدة. ويتحتم والحالة هذه إرساء آلية ضمانات خاصة توخياً لحماية الأسواق المحلية في هذه البلدان من الإفراط في الاستيراد. وفي 13 سبتمبر/أيلول بلغ عدد أعضاء هذه المجموعة 33 عضواً.

كان التحالف الثالث المثير للاهتمام في كانكون مجموعة G90، فقد اجتمعت المجموعة الإفريقية ومجموعة APC (البلدان الإفريقية، الكاريبية والباسيفيكي) والبلدان الأقل نمواً لتنسيق مواقفهم في اليوم الأخير من المؤتمر، مما أدى إلى إنشاء مجموعة G90 وفي حين أن شاغل هذه المجموعة كان مقاومة ضم المفاوضات حول قضايا سنغافورة من الباب الخلفي، فقد ازدادت أصواتها قوة منذ مؤتمر كانكون في قضايا مثل المعاملة الخاصة والتفضيلية وتآكل التفضيلات والمشكلات المحتملة من تسريع تحرير وصول المواد غير الزراعية إلى السوق.

كانت التحالفات في كانكون مدعاة للعجب من حيث قدرتها على احتمال الضغوط وبقائها متحدة في نهاية اللعبة في كانكون، بل ولاستمرارها بعد ذلك. ولقد طرحت هذه التحالفات في كانكون وبعدها اقتراحات مفصلة مشبعة بحثاً. كما قدمت هذه التحالفات محاولة مدروسة ومتأنية للتنسيق بين مواقفها. فكان ممثلو هذه التحالفات على اختلافها يلتقون في الاجتماعات الوزارية للتشاور فيما بينهم وإقامة «تحالفات رأي مشترك» جديدة. ولقد سعت

تحالفات كانكون، إدراكاً منها بأن في وحدة هذا المعسكر مفتاح قوة التفاوض وخاصة في ضوء تاريخها من فشل تجارب التحالفات التي تقوم على أساس قضية بذاتها، إلى الحفاظ على تماسكها فيما بينها ومع أطرافها المختلفة فيما بعد.

المصدر: Amrita Narlikar and Diana Tussie (The G20 at The Cancun Ministerial: Develoing Countries and Their Evolving Coalitions), World Economy, July 2004; and Amrita Narlikar, International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in The GATT and WTO (London, Routledge,2003).

قدمت قضايا جولة سنغافورة أرضاً جديدة أخرى لمواجهة بين الشمال والجنوب. وجاء تفسير الاتحاد الأوروبي، مستفيداً كما هو متوقع من الالتباس اللغوي في عبارة «إجماع واضح» التي وردت في إعلان الدوحة، ليعني أن القضايا التي عرضت في جولة سنغافورة تقع ضمن صلاحيات جدول أعمال الدوحة للتنمية ويكفي البلدان الأعضاء في كانكون أن يتداولوا في الشروط العملية. أما البلدان النامية فكانت على النقيض من ذلك إذ كانت تعمل كمجموعة محورية فيما يتعلق بقضايا سنغافورة، وشديدة الإصرار على توفير شرط «الإجماع الواضح على الشروط العملية لتبدأ المفاوضات وليس الإجماع على أسلوب التصنيف وترتيب الجوانب الإجرائية والبنيوية لقضايا سنغافورة». وقد أدى اختلاف التفسير؛ أولاً حول مسودة بيان كوستيللو ولاحقاً حول

مسودة بيان ديربيز إلى شعور قوي بالمرارة. وكان من شأن هذا النص الأخير، الذي أريد منه أن يكون نص تسوية، أن بلور الشعور بالغضب بين العديد من البلدان النامية لكونه يحدد شروط المشتريات الحكومية وتسهيلات التجارة ويبين «إننا قررنا الشروع بالمفاوضات» في هذين المجالين. كذلك وفر النص، في مجال الاستثمار فترة سماح للتوضيح، إلا أنه مضى إلى الإعلان بأنه ينبغي أن تخضع الشروط للاتفاق في موعد محدد (ما يزال قيد التداول). أما في مجال سياسة التنافس فكانت العبارات أقل صرامة، فترك الأمر إلى مرحلة التوضيح دون أن يرتبط ذلك بالتزامات مباشرة. ولكن هذا لم يؤد إلى قدر عظيم من الارتياح للبلدان النامية، التي كانت تعارض ضم قضايا سنغافورة في المقام الأول واعتقدت أن شرط «الإجماع الواضح» كفيل بالحيلولة دون إدخال أي التزامات في اللحظة الأخيرة من الباب الخلفي. وبالرغم من الخلافات الدائرة بين البلدان النامية (وقد ذهب بعضهم إلى القول أنه يمكن «تفكيك» قضايا سنغافورة ومناقشة كل منها على حدة وحسب جدارته، بينما طرح آخرون موقفاً يرى أن قضايا سنغافورة تمثل جنساً مختلفاً من القضايا وينبغي تناولها كسلة واحدة) إلا أن تلك البلدان كانت موحدة في مناهضتها لنص ديربيز.

وفي اليوم الأخير من لقاء كانكون شاء ديربيز التركيز على قضايا جولة سنغافورة ـ وكان هذا الخيار مفاجأة للوفود في المقابلات التي أجرتها المؤلفة لاحقاً، فقد كانت الوفود تتوقع تركيزاً على الزراعة.

وهنا كان ثمة صفقة أخرى. إذ أعلنت بوتسوانا، المتحدثة باسم المجموعة الإفريقية، أنه ليس بوسع هذه البلدان قبول أية صفقة تتضمن ولو واحدة من قضايا جولة سنغافورة. وردت اليابان وكوريا الجنوبية بإعلانهما لا بد لأية صفقة من أن تتضمن قضايا سنغافورة الأربعة. فأدى هذا الخلاف العسير حول قضايا سنغافورة إلى تخلي ديربيز عنها في النهاية.

لئن كانت قضايا جولة سنغافورة قد قدمت السبب المباشر للانهيار في كانكون، فإن الخلافات حول مبادرة القطن أسهمت من جهتها في أزمة الثقة بمنظمة التجارة العالمية. وكانت أربعة بلدان في غرب ووسط إفريقيا قد عرضت وضع خطة إلغاء الدعم المقدم لزراعة القطن كلياً في البلدان المتقدمة مع تعويض مالي حتى اكتمال إلغاء مراحل الخطة. إلا أن موقف الولايات المتحدة كان رافضاً لمناقشة إلغاء الدعم المقدم لزراعة القطن وطرحت عوضاً عن ذلك إجراء مناقشة أوسع لتناول المنسوجات والألبسة. بل وحتى بعد إجراء كافة المداولات حول القطن برئاسة سوباتشي كان بيان ديربيز يجنح بشكل خطير إلى موقف الولايات المتحدة. فقد دعا البيان إلى إجراء مشاورات «لمعالجة تأثير التشوهات الموجودة في تجارة القطن والخيوط والمنسوجات والألبسة لضمان إجراء تقويم للقطاع كله». ولكن هذا الطرح لم يقدم مصادر جديدة لتوفير التعويض المالي، بل وجه، عوضاً عن ذلك، بعض المنظمات

الدولية إلى إيجاد برامج ومصادر للتنوع الاقتصادي في البلدان التي يشكل القطن فيها حصة كبيرة من مجمل الدخل القومي. ولقد كانت خيبة أمل البلدان الإفريقية وصدمتها بسبب هذا الاقتراح شديدتين، كما تردد صداه لدى بلدان أخرى. إذ أن تفاهة التنازلات في مجال يشكل جزءاً ضئيلاً من اقتصاد البلدان المتقدمة وسكانها اعتبر رمزاً لرفض البلدان المتقدمة أي تنازل ولو لأشد البلدان الفقيرة فقراً. وقد تكون قضية القطن بسيطة من الناحية الاقتصادية، إنما ساهمت مع ذلك في ازدياد مستويات عدم الثقة والشك والعداء المتنامية.

لقد جاء اختتام المؤتمر على نحو فظ من الاتهامات وإطلاق الشتائم والنعوت. فقد وجه ممثل التجارة الأمريكية روبرت زوليك اللوم إلى البلدان «السلبية» في كانكون، معلناً أن الولايات المتحدة لن تنتظر تلك البلدان بل سوف تسعى عوضاً عن ذلك إلى عقد اتفاقيات ثنائية خارج المنظمة. وكرر مفوض التجارة في الاتحاد الأوروبي باسكال لامي وصف المنظمة بأنها «منظمة من العصور الوسطى». لم يكن انتهاء الاجتماعين الوزاريين الأخيرين من اجتماعات المنظمة الثلاثة بالفشل بالبشرى الحسنة لمستقبلها وفي كانكون ذاتها وخارج الممرات وغرف الاجتماعات كانت المنظمات غير الحكومية تدعي نصراً لفقراء العالم.

معارضة بهيجة لأغنية للبيتلز من المنظمات غير الحكومية بعد انهيار اجتماع الوزراء في كانكون

عالمنا يا صديقي ليس للبيع لترضى

تزعم أنك ستأتينا بالصحة والثروة

حسناً إننا نعلم أنك قد ادعيت كذباً.

إننا لا نهتم كثيراً بزوليك

زوليك لا يقدر على شراء العالم.

لا يستطيع أن يشتري العالم، فاصغ ونحن نخبرك بذلك

إنه لا يملك أن يشتري العالم، لا، ل ا!

لا قضايا جديدة في كانكون

وأنت تدري أن هذا ليس بالأمر الصواب.

لا موفدين يلوون الأذرع

أو غرف خضراء خلال الليل

إننا لا نخشى الأجلاف

والأعمال لا تملك أن تحكم العالم.

لا تملك أن تحكم العالم، فاصغ ونحن نخبرك

لا تستطيع أن تحكم العالم لا، لا ل ا ! ~ !

يجب أن يستمر العرض:
جدول أعمال الدوحة للتنمية بعد كانكون

بالرغم من نزعة الانتصار التي تجلت في صحافة بعض البلدان النامية ومطبوعات المنظمات غير الحكومية وتكرار الشعار: «لا صفقة أفضل من هذه الصفقة»، فقد أدرك اللاعبون جميعهم أن حالة المأزق لا تمثل نصراً لأي طرف. وبعد فترة من الهدوء المؤقت تمكن المتفاوضون أخيراً من كسر حالة اللا غالب ومغلوب في «رزمة يوليو/تموز المشهودة»، يوم 31 يوليو/تموز 2004. وكان ثمة عاملان أتاحا للمتفاوضين التغلب على المأزق الذي برز وكان من الصعب جداً حله في كانكون.



11. تظاهرة حركة التجارة العادلة، ساحة الطرف الأغر، 3 نوفمبر/تشرين الثاني 2001.

أولاً، أدركت البلدان المتقدمة أن تبدل طبيعة اللعبة جاء نتيجة التغيير الذي أصاب مشاركة البلدان النامية. ذلك أن تحالفات الدول النامية كانت تتبنى في الماضي بعض المواقف العدوانية الشديدة طوال القسم الأعظم من عملية التفاوض ثم تتبعثر وتتشظى في نهاية اللعبة تجاوباً مع إجراء صفقات ثنائية. وهذا التاريخ قاد البلدان المتقدمة إلى الافتراض بأن النمط ذاته لا بد وأن يتكرر في كانكون، ولذلك ليس ثمة ضرورة لتقديم تنازلات جماعية للتحالفات المضادة من مجموعةG20 والتجمع الإفريقي الكاريبي الباسيفيكي ACP ومجموعة G33 والبلدان الأقل نمواً، وسواهم إلا أن كون التحالفات في كانكون قد وقفت متحدة في وجه هكذا ضغوط فكان برهاناً للبلدان المتقدمة على ضرورة تقديمها بعض التنازلات على الأقل إن كانت تسعى إلى تفادي انهيار محادثات الدوحة انهياراً كلياً. ثانياً، أدرك الطرفان كلاهما أنه ليس بمقدور المنظمة أن تتحمل فشلاً آخر دون أن توجه ضربة خطيرة إلى مصداقيتها ووجودها ذاته. وكان الموعد النهائي للاتفاق على ترتيب إطار للمفاوضات الذي تفادته هذه البلدان في كانكون قد تمت إعادة تحديده إلى نهاية يوليو/ تموز ولا بد من الالتزام به.

أرجأ اتفاق يوليو/تموز ـ وهو الإطار الذي سوف يجري في نطاقه التفاوض على التفاصيل كافة ـ الموعد النهائي لإتمام جولة الدوحة إلى موعد غير محدد وهذا يمثل تقديراً واقعياً لمطامح اللقاء الوزاري في الدوحة. وجرى إسقاط قضايا جولة سنغافورة عدا تسهيل التجارة، بموجب إطار للعمل قدمه الاتحاد الأوروبي على سبيل التسوية، وحتى

في موضوع تيسير التجارة، واستجابة لمخاوف البلدان النامية، ينص هذا الإطار على ألا يفرض على البلدان النامية شرط تنفيذ الاتفاقية النهائية لافتقارها للقدرة أو البنى التحتية اللازمة. ووضع القطن لوحده على مسار سريع، على العكس من الموقف الذي اتخذته الولايات المتحدة في كانكون وحاول استيعاب القطن في قطاع أوسع. على أن الملحق الذي اختص بالزراعة كان تجميداً لقالب الحلوى.

يطرح الملحق الذي اختص بالزراعة صيغة المقاربة «المتدرجة» لإنهاء الدعم المحلي. ومؤدى ذلك أن على البلدان التي تتمتع بدعم محلي أكثر من سواها إجراء تخفيضات أكبر بينما يسمح للبلدان النامية بفترات أطول للتنفيذ وأن تكون معاملات التخفيض لديها أقل. وينص الملحق على أن يتم تخفيض دعم الصادرات المباشر وغير المباشر على مراحل وأن الصيغة المتدرجة سوف تضمن أن الالتزامات المتعلقة بالوصول إلى السوق لن تكون متساوية بين البلدان النامية والمتقدمة. ولسوف يمكن للبلدان النامية والمتقدمة تحديد المنتجات الحساسة التي تتطلب أن يكون تخفيض التعرفة الجمركية فيها أقل من سواها. فضلاً عن ذلك لسوف يترك للبلدان النامية أن تعين منتجات خاصة تأخذ في الاعتبار طبيعتها غير التجارية وعلاقتها بالأمن الغذائي والتنمية الريفية وغير ذلك. ولقد ضم إلى ذلك آلية الضمان الخاصة أيضاً. ولن يكون مطلوباً من البلدان الأقل نمواً تخفيض التعرفات. كما وعدت البلدان المتقدمة بتقديم «دفعة أولى» بشكل حسم 20 % من الدعم في السنة الأولى. وإذا أخذنا في الاعتبار مدى الخلافات التي

احتدمت في كانكون بين مجموعة G20 و G33 من جهة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة من جهة أخرى وجدنا الملحق الخاص بالزراعة إنجازاً ليس بالقليل والبادرات مثل الدفعة الأولى ربما تساعد على استعادة مستويات الثقة المتدنية التي برزت في كانكون.

إن النظرة المتفحصة لتكشف، مع ذلك، عن بعض الفجوات الحاسمة الفعلية والمحتملة معاً. فتخفيض نسبة 20 % من الدعم في شكل دفعة أولى ينبغي احتسابها مقابل مستويات ارتباط، بدلاً من المستويات المطبقة فعلاً، ولما كانت البلدان المتقدمة، واقعياً، تقدم دعماً أقل بكثير من مستويات الارتباط فإن هذا ربما يؤدي إلى جعل التخفيضات الحقيقية في الحدود الدنيا. ولربما غدا الوصول إلى الأسواق غير ذي معنى ويتوقف على ما تقرر البلدان المتقدمة وضعه على قائمة المنتجات الحساسة. ومع أن البلدان المتقدمة قد وافقت على إلغاء الدعم المحلي تدريجياً فإن دعم الصندوق الأخضر سوف يظل معمولاً به ويمكن التلاعب به بإعادة التصنيف والتعريف. كذلك فإن الكثير سوف يعتمد على كيفية إنشاء الصيغة المتدرجة فعلاً، وما هي المواعيد التي يجري التفاوض حولها لتخفيضات دعم التصدير.

وإلى جانب التهديد بأنه حتى رزمة يوليو/ تموز قد تؤدي في النهاية إلى تحرر زراعي محدود، فإن وصول المنتجات غير الزراعية إلى السوق سوف يظل صندوق باندورا، مبعث الشرور، الذي لم يتم إلا بعض التقدم في أمره. ويرجع ذلك في جله إلى موقف الإعراض الذي اتخذته البلدان النامية ألا تناقش هذه القضية مادام مأزق

الزراعـة قائمـاً. وكـانت الشـقـاقـات الكامنة، وكـثيـر منهـا في العـالم النامي قد برزت يومئذٍ واضحة فمثلاً، نصت المسودة الأولى المتعلقة برزمـة يوليـو/تموز على أن تأخـذ التـزامـات التـخـفـيض في البلدان النامية فـي الزراعة والقطاع غيـر الزراعي في اعتبـارها «مستوياتها من النمـو في قطـاعـات معينة». إلا أن هذا الشـرط انهـار لأنه اعتبـر محاباة لبعض الاقتصاديات الأصغر على حساب بعض الاقتصاديات ذات الدخل المتوسط في العـالم النامي. فـاسـتبـدلت الصيغـة اللغـوية «سوف تأخذ بالاعتبار» وصارت «ينبغي أن» واستخدمت عبارة «البلد الأكثر رعـاية» لاسـتبـعـاد المعـاملة التـفـضيليـة على هذا الخط ومن المرجح أن تعود هذه الاختلافـات وتطفو على السطح من جديد حالما تبدأ المفاوضات في هذا الإطار.

بينما كان يجري الإعداد لرزمة يوليو/تموز وفيما بعد، وبالرغم من أن بعض تلك القضايا القديمة كالزراعـة أبدت إشـارات تنم عن حل. فقد برزت مشكلات جـديدة. فمـثلاً مع انتـهـاء اتفـاقـيـة المنسـوجـات والألبـسـة، التـي لطالما تاقت إليهـا البلدان النامـيـة، هناك الآن شـعـور بالقلق الكبيـر من أن تخسـر بلدان نامية عديدة أسواقها أمام صادرات الصين من النسـيج ذي الأسـعـار المنافسـة جـداً. كـذلك ومع تسـارع خطوات التـحـرير، شـعـرت مـجـمـوعـات معـينة من البلدان مـثل ACP بالقلق من انحدار معدل الإقبـال على صناعتـهـا في أسـواق إقليـمـيـة معـينة. كـمـا أن رزمـة يـوليـو/تموز. ذاتهـا أظهـرت بعض أسـبـاب القلق القـوية المتصلة بالجوانب الإجرائية. ذلك أن رزمـة يـوليـو/ تموز كـانت

إلى حد بعيد اتفاقاً بين «خمسة فرقاء معنيين»، هم أستراليا والبرازيل والاتحاد الأوروبي والهند الولايات المتحدة. والمسلم به أن البرازيل والهند قد أقامتا صلات وثيقة بالبلدان النامية الأخرى، وخاصة عبر مجموعة G20 لكن ثمة بلداناً عدة ليست ضمن مجموعة G20 قد اشتكت من تهميشها وإبعادها عن العملية.

تشير المشكلات المذكورة إلى اتجاه ظهور اختلافات متزايدة داخل العالم النامي ويرجح بأن تستمر مع تبلور جوهر المفاوضات. ثم لا بد أن تدخل في عملية مساومة معينة عوضاً عن اتخاذ موقف متعال في ما يتعلق بالمبادئ. ولسوف تقدم جولة كانكون على أنها مثال لدبلوماسية الأحلاف الموفقة التي أخذت بها البلدان النامية، حين استطاعت هذه أن تنشئ جبهة موحدة ورفضت قبول اتفاقية أقل من مثالية. على أن من أمر المستقبل أن نتبين إن كانت التحالفات في كانكون قد استطاعت الصمود أمام ضغوط التمايز المتزايدة في الداخل والضغوط من الخارج التي سوف تتجلى مع تقدم المفاوضات.

وأخيراً عوداً إلى تركيزنا على الصورة الكبرى: ماذا تنبئنا أشكال الفشل في جولتي سياتل وكانكون مقابل «النجاح» الذي خبره الجمع في الدوحة ورزمة يوليو/تموز عن الحالة الصحية لمنظمة WTO من حيث كونها منظمة دولية؟ فهل يساعد الإصلاح المؤسساتي للمنظمة في إقامة توازن ربما يضبط التأرجح بين النجاح والفشل؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هي الاتجاهات التي سيميل إليها الإصلاح المؤسساتي؟ ولسوف أتقصى هذه القضايا في الفصل التالي الختامي.

الفصل السابع

عبء الحكم

ظلت منظمة التجارة العالمية طوال السنوات الخمس الأخيرة تتأرجح وتتمايل بين أزمة وأخرى. ومن المسلم به أنه ليس ثمة عملية متعددة الأطراف، وخاصة حينما يدخل فيها بلدان على مثل هذا القدر من الاختلاف، يمكن أن نتوقع أن تكون نزهة يسيرة. ولكن معدل فشل المؤتمرات الوزارية للمنظمة وتكرار المآزق هما أعلى بكثير مما واجهته الغات، ويبدو أنها في ازدياد. وتوحي احتجاجات الجماهير على WTO، وخاصة مع انعقاد مؤتمر سياتل والاجتماعات اللاحقة بوجود تقييد ملموس على مستوى وقدر من الحدة يختلفان عن النوع الذي ظهر في التظاهرات الموسمية في عقد التسعينات الماضية ضد «الغات الرهيبة». وتشير المصاعب هذه إلى وجود علة أعمق تعاني منها منظمة التجارة العالمية وليس مجرد مشكلة ظهور الأسنان لدى منظمة وليدة. وهذا ما يشجع على تفحص عميق للضمير لدى المشاركين والمراقبين على حد سواء.

إن الدراسة التأملية التي قامت مؤخراً حول طبيعة WTO من حيث هي منظمة دولية، بالإضافة إلى مقترحات الإصلاح المؤسساتي، قد اتخذت ثلاثة اتجاهات. الأول يرصد المشكلات

التي تجلت مؤخراً فيما يتصل بالسؤال: «لماذا؟» الاستمرار في طرائق لاتخاذ القرارات عف عنها الزمن ودفعت بالمنظمة إلى هذه المرحلة من الأزمة.

إن إصلاح هذه العمليات كفيل بأن يمنع تكرار الأزمات ويسمح بضبط أسلس لنظام التجارة الدولية. ولكن هناك آخرين يذهبون إلى أن المشكلة أعمق وأبعد غوراً ـ إذ تتعلق بالسؤال «ماذا» ـ من حيث إن مشكلة المنظمة لا تتعلق بالسؤال لماذا تمضي في عملها، ولكن في الواقع ماذا تفعل أو ماذا صارت إليه.

أما الشكل الثالث من الشك فيستمد أساساً من السؤال «من» لكنه ينتسب مع ذلك إلى السؤالين السابقين، وهو: إننا بحاجة إلى نظرة أشد تمعناً لنعلم من الذي يحاسب المنظمة وأمام من هي مسؤولية فعلاً.

وبحسب النظرة الأخيرة فإن الضعف الديمقراطي العميق الجذور الذي تعاني منه المنظمة هو مفتاح أزماتها المتكررة.

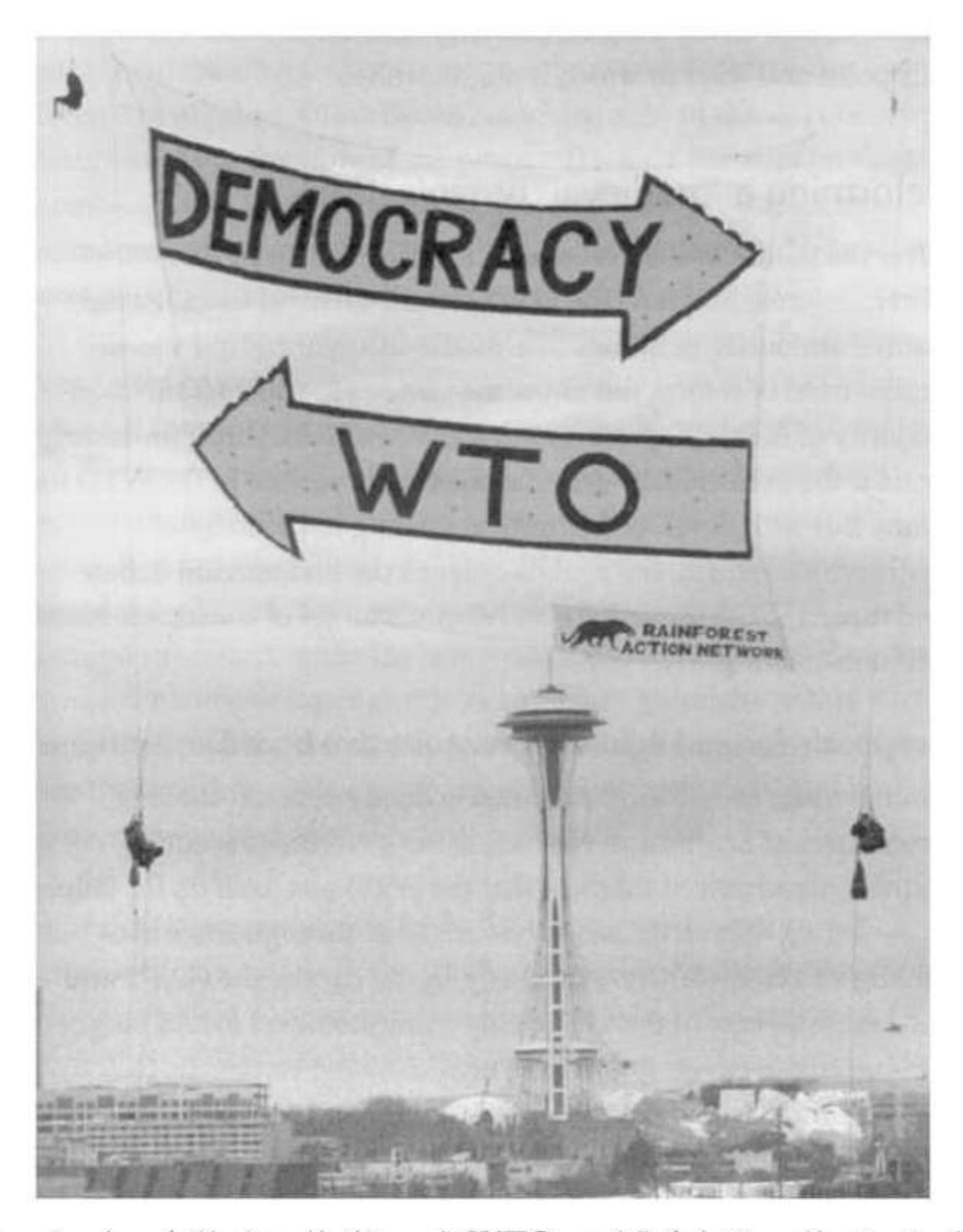
ولسوف ألقي أدناه نظرة شاملة مختصرة لمختلف الأفكار بالإضافة إلى النظرات العميقة التي تعرض كيف بلغت WTO هذه النقطة والطرق التي قد تكونها.

إصلاح منظمة «قروسطية»

إن إعلان مفوض التجارة في الاتحاد الأوروبي، وحالياً المدير العام المنتخب لمنظمة التجارة العالمية، باسكال لامي، بعد فشل المؤتمر الوزاري في كانكون عن الحاجة الماسة لإصلاح هذه المنظمة «التي تنتمي إلى القرون الوسطى» لم يكن ينطوي على جديد للأغلبية المحرومة من التصويت من مندوبي البلدان النامية الذين كانوا يحتجون على عمليات صنع القرار التي يستبعدون من المشاركة فيها داخل المنظمة منذ سنين. ولكن بعد التفات البلدان المتقدمة إلى موضوع الإصلاح المؤسساتي دخل هذا الموضوع جدول أعمال النقاش العام وتحول إلى هدف مباشر وواضح لصنع القرار القائم على الإجماع.

اقتراحات مؤيدة ومعارضة لإقامة مجلس استشاري

طرحت بعض الحكومات والأفراد، عند التعليق على إجراءات صنع القرار غير الفعالة والشاقة في سياتل وكانكون، وجهة النظر بأن المنظمة تعمل على فشلها حين تطالب بأن تكون القرارات مستندة إلى إجماع آراء أعضائها البالغ عددهم 148. ففي السابق أيام الغات والسنوات الأولى من WTO لم يكن يتواجد في اجتماعات الغرفة الخضراء إلا قلة من الأعضاء وهذا كان يسمح ببلوغ إجماع في الرأي. ولكن تطوير الشفافية في عمليات الغرفة الخضراء منذ جولة سياتل صار يسمح بمشاركة أعضاء كانوا يستبعدون تقليدياً من صنع القرار. ولكن مع وجود 148 عضواً يجلسون إلى طاولة المفاوضات صار صنع القرار يفتقر للكفاءة إن لم يكن مستحيلاً. ولذلك فإن الطريقة



12. ضعف الديمقراطية لدى WTO قد دخل الجدل العام على نحو لم يعرف أيام الغات

الوحيدة للتغلب على هذا المأخذ القاتل في عمل المنظمة تأسيس مجلس تنفيذي أو استشاري على نحو ما.

جاءت الاقتراحات بإنشاء مجلس تنفيذي من عدة مصادر. وكان الاتحاد الأوروبي قد ثابر منذ زمن على إيلاء هذا الرأي تأييده في

أعقاب الفشلين، في سياتل وكانكون على حد سواء. كما طرحت كندا الاقتراح بإنشاء لجنة جديدة شبيهة بمجلس الأمن في الأمم المتحدة من حيث التمثيل الإقليمي والتعاقب بين الأعضاء غير الدائمين. واقترحت المكسيك تحويل الغرفة الخضراء إلى «غرفة زجاجية»، يشارك فيها 25 % من أعضاء المنظمة 34 (عضواً عند تقديم الاقتراح)؛ يكون 15 منهم أعضاء دائمين هم الذين يتمتعون بالحصص الأعظم في التجارة العالمية. أما الأعضاء التسعة عشر الباقين فيجري اختيارهم حسب المعايير الإقليمية، حيث تقوم بلدان كل إقليم باختيار ممثليها. كذلك طرح جيفري سكوت وجياشري فاتال في بحثهما الذي قدماه عام 2000 إلى لجنة توجيه غير رسمية من 20 عضواً رأياً مماثلاً يستند على القيمة المطلقة للتجارة الخارجية والتمثيل الجغرافي بما يكفل وجود عضوين على الأقل عن كل إقليم. وفي عام 2003 طرح ريتشارد بلاكهيرست وديفيد هارتريدج اقتراحاً بإقامة مجلس استشاري. ووفق هذا الاقتراح تحتل البلدان الأكبر مقاعد دائمة بينما يتم تقسيم بقية الأعضاء إلى مجموعات لكل منها مقعد واحد (يتعاقب عليه الأعضاء ضمن كل مجموعة). وقد شددت هذه الاقتراحات جميعها على أن يكون هذا المجلس استشارياً وحسب بحيث تقتصر سلطاته على بناء الإجماع وليس صنع أي قرار.

وقد أعلنت أغلب البلدان النامية، ومنها تلك التي وجدت صعوبة في أن تحظى بالدخول إلى اجتماعات المجموعات الصغيرة، تنديدها الشديد بالاقتراحات الداعية إلى إنشاء مجلس استشاري على أي

نحو. فالأمر الوحيد الذي تفيد منه المنظمة، من منظور هذه البلدان خاصة عند المقارنة بالمنظمات المالية الدولية وأنظمتها في التصويت المرجح، وهو صوت لكل عضو وعملية اتخاذ القرار بالاستناد إلى الإجماع. ومن شأن إنشاء مجلس استشاري يقيم تمييزاً بين أعضاء دائمين وآخرين غير دائمين أن يقضي على أي مظهر للمساواة الدولية في منظمة التجارة العالمية بإنشاء نظام من التصويت المرجح القائم على حصص كل بلد في التجارة العالمية.

ثمة ثلاثة أسباب لاعتبار قيام هيئة استشارية وفق أي شكل من الاقتراحات المتنوعة التي سبق العرض لها، قضية ذات إشكالية عميقة؛ أولاً نظراً للطبيعة الإلزامية لقوانين المنظمة وما تنطوي عليه من قدرة على التجاوز، ليس من المرجح أن تقبل البلدان فرادى بتوصيات تصدر عن مجلس استشاري دولي. كما أن معظم أعضاء WTO يدركون بفعل التجربة القاسية أن المرحلة الاستشارية في المفاوضات هي مرحلة وضع جدول الأعمال أيضاً، وأن دخول مرحلة صنع القرار ليس بديلاً عن المشاركة في مرحلة التشاور المبدئي. ثانياً، إن موضوع المقاعد غير الدائمة المستند إلى التمثيل الإقليمي ليس من المحتمل على وجه الخصوص أن يكون ذا أثر في ضوء الفوارق الواسعة القائمة حتى ضمن الأقاليم حين يتعلق الأمر بقضايا مناطق محددة. ثالثاً، «إن إقامة مجلس استشاري، كما لاحظت مجموعة من البلدان النامية سوف يؤدي إلى تكريس استبعاد عدد كبير من الأعضاء من عملية المشاورات».

ثمة إمكانية لإقامة توازن بين حجتي الكفاية والشرعية لإيجاد حل وسط بين قاعدة اتخاذ القرار بالإجماع على أساس صوت لكل عضو والمجلس الاستشاري. ويمكن العثور على عناصر هذه التسوية في عرض كان قد طرحه فينود ريجي، مستشار البلدان النامية في الكومنويلث في جنيف. فقد اقترح ريجي إنشاء لجنة توجيه غير رسمية في مطلع كل عام، بناء على توصيات رئيس المجلس العام بالتشاور مع رؤساء المجالس الثلاثة الأخرى. وسوف تعكس قائمة المشاركين المراحل المختلفة في التنمية والمصالح للبلدان الأعضاء، وستعتمد على جدول معين للاجتماعات والقضايا التي ستكون موضوع النقاش في ذلك العام. كما أنها لن تكون لجنة دائمة، إنما يمكن دعوتها للانعقاد حين يكون ثمة ضرورة لعقد مشاورات على مستوى المجموعة الصغيرة. كذلك يمكن توسيع اقتراح ريجي ليشمل إنشاء لجان فرعية ذات عضوية مختلفة، حسب مصالح بلدان معينة في مجالات قضايا محددة وتستند إلى دعوة الرؤساء ولكن كذلك على الاختيار الذاتي. بيد أن ثمة مشكلتين تعترضان تنفيذ هكذا اقتراح. وتتجلى المشكلة الأولى في اعتراض بعض البلدان النامية على موضوع قيام هيئة استشارية، من حيث المبدأ، وليس من المحتمل أن تقبل بأية تنويعات على هذه الفكرة. والثانية ومفادها أن التنويع الذي قام ريجي على تطويره وإن كان يدع لمرونة الهيئة الاستشارية أن تفعل فعلها على مختلف مستويات اللجنة الفرعية فإن المناورات المعقدة اللازمة لإرساء هذه اللجان قد يثبت في النهاية أنها غير فعالة شأنها شأن العملية الراهنة التي تقوم على الإجماع.

المرونة الدبلوماسية مقابل اليقين المستند إلى القواعد

ثمة مسألة أخرى تتصل بإصلاح المؤسسة لطالما جردت في سبيلها الخناجر لا تتصل كثيراً بأي إجراء بقدر ما تتصل بالنهج الأوسع في أداء WTO . ومما يسترعي الاهتمام ملاحظة أن البلدان التي تناصر إنشاء الهيئة الاستشارية تشدد عادة على فوائد المرونة في التفاوض والبداهة الدبلوماسية من تراث الغات باعتبارهما يوفران الأساس لعمل منظمة التجارة العالمية. وعلى النقيض من ذلك، فإن بلداناً نامية عديدة كانت مؤيدة لاستمرار العمل بقاعدة صوت لكل عضو، أي اتخاذ القرارات بالإجماع، وقدمت اقتراحات لدعم قواعد تتصل بعملية التفاوض.

كانت مجموعة الرأي المتماثل (LMG) قد طرحت بصورة رسمية وغير رسمية العديد من الاقتراحات التي تؤيد الفكرة الأخيرة. ففي عام 2002، مثلاً، كانت حجة هذه المجموعة «إن فقدان اليقين في العملية يجعل من العسير على أعضاء كثر إعداد أنفسهم للمشاركة في المؤتمرات. فلا بد من الاتفاق على بعض المبادئ والإجراءات لتأخذ بها هذه المنظمة التي يوجهها أعضاؤها بحيث تكون العملية التحضيرية وتوجيه المؤتمر الوزاري شفافة وشاملة للأعضاء ومتوقعة». لذلك اقترحت المجموعة «ينبغي أن ينال أي إجراء تفاوضي موافقة الأعضاء بالإجماع وفي اجتماعات رسمية». وشددت الوثيقة على «يجب أن تقوم مسودة البيان الوزاري على الإجماع. وإذا استحال الإجماع وجب أن تظهر مسودة البيان هذه الاختلافات بشكل تام وعلى نحو مناسب»؛ و «لا يمكن توجيه مسودة البيان الوزاري إلى المؤتمر الوزاري إلا من

المجلس العام وبإجماع الآراء على هذا التوجيه». وقد لقيت المجموعة تأييداً من بلدان نامية أخرى في هذا الموضوع، وذلك في اقتراح طرحته مجموعة من البلدان الإفريقية. وقامت بعض المنظمات غير الحكومية بالدعوة إلى الالتزام بجعل قواعد المنظمة تتسم بمزيد من الشكلانية. فمثلاً، أعلنت عشر منظمات غير حكومية هي:

(The Third World Network, Oxfam International, Public Services Intenational, WWF International, The Center for International Environmental Law, Focus on The Global South, The Institute for Agriculture and Trade Policy, The African Trade Network, International Gender and Trade Network, The Tebtebba International Center for Indigenous Peoples Rights)

في مذكرة في شهر يوليو/تموز 2003 «يجب أن تكون الاجتماعات رسمية ووقائعها مسجلة ومعممة على الأعضاء للتعديل أو التثبيت». والرأي الثاني معبر عنه في اقتراح صدر جماعياً عن استراليا وكندا وهونغ كونغ وكوريا والمكسيك ونيوزيلندة وسنغافورة وسويسرا، في عام 2002. ويشير هذا الاقتراح مباشرة إلى مسودة مجموعة LMG ويطرح رأياً بديلاً في العديد من النقاط المتضمنة في اقتراح المجموعة. وعلى النقيض من الدعوة إلى وضع قواعد وأحكام صريحة وإجراءات واضحة ذهب الاقتراح المقدم من هذه الدول الثمانية إلى القول: «إن المقاربات الوصفية والمفصلة لعملية التحضير غير مناسبة ولن تؤدي إلى نشوء ظروف أفضل لقيام إجماع في لقاء كانكون». وشدد الاقتراح

على أهمية المرونة في منظمة يوجهها أعضاؤها. وعلى النقيض من اقتراح المجموعة (LMG) الذي ينم عن الشك بالعمليات على المستوى الوزاري، فإن اقتراح مجموعة الثمانية يستند إلى الحجة «على عملية التحضير أن تترك مجالاً ليتابع المؤتمر الوزاري تلك القضايا التي لا يكون حلها إلا على المستوى الوزاري».

لقد برهنت هاتين المجموعتين من الآراء على أنه من الصعوبة بمكان التوفيق بينهما، لأسباب ليس أقلها أنهما تقومان على أساس من تضارب المصالح والقدرات. ورأي المجموعة LMG يتفق بشكل واضح مع ما ذهب إليه ستيفان كرازنر من أن البلدان النامية تسعى إلى أنظمة ذات سلطة موثوقة. وتبحث عن امتلاك قدر من اليقين أكبر، وبالتالي قواعد ذات صفة رسمية أكبر وأكثر تحديداً وإحكاماً؛ وهذا مستمد من قدراتهم المحدودة نسبياً للاستيعاب والتفاوض في الأمور التقنية في مجموعة من القضايا التي تقع ضمن صلاحيات المنظمة. أما البلدان ذات المصالح الفعالة والمحددة بشكل جيد في المنظمة ولها مقدرة على متابعة هذه المصالح فعلى النقيض من ذلك، إذ تشدد على فضائل المرونة وتعلق أهمية كبيرة على الدبلوماسية التي كانت توفر، تقليدياً، الأساس للمفاوضات التي كانت تجري في الغات ومنظمة التجارة العالمية. وتُترجم هاتان المجموعتان برؤيتين متضاربتين للمنظمة بوصفها منظمة دولية. وعند الموازنة بينهما، نجد أن مجموعة الرأي المتماثل (LMG) تعتبر WTO منظمة تكنوقراطية محدودة بصلاحيات موصوفة ومحددة بشكل جيد ومرتبطة بأوثق

رباط بمجموعة من القوانين والإجراءات الواضحة المحددة. ولكن نظرة البلد المتقدم، على العكس من ذلك، إذ يعتبرها منظمة واسعة يتداخل فيها نطاق القضايا وتدفعها السياسة أكثر من الجوانب الفنية والقواعد التفصيلية. كذلك فإن هذا التنظيم يعتمد إلى حد بعيد على مرونة إجراءات التفاوض والاجتماعات على مستوى المجموعات الصغيرة داخل المنظمة وخارجها والكثير من السياسة. ولهاتين الرؤيتين المتباعدتين بعض الدلالات الهامة بالنسبة لما قد تعتبر فيه المنظمة مسؤولة أمام مختلف أنصارها، وهذا ما سنناقشه في القسم الأخير من هذا الفصل.

البحث في الصلاحيات

كانت المجموعة الثانية من المناقشات حول منظمة التجارة العالمية قد تركزت على الصلاحيات الممنوحة لها. والشك في امتداد سلطات المنظمة الذي صدر عن بلدان أعضاء فيها ومنظمات غير حكومية.

إن الاختلاف بين البلدان الأعضاء حول مدى الصلاحيات المتزايدة للمنظمة أمر محتم ويطرح انقساماً عاماً بين العالم النامي والمتقدم. وكان معظم جدول الأعمال المتعلق بتوسيع قواعد الغات/WTO نحو مجالات جديدة قد وضعته بلدان متقدمة، مثلاً ضم الخدمات، وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs) وإجراءات الاستثمار في التجارة (TRIMs)، ثم لاحقاً التوجه إلى ضم قضايا سنغافورة والأخذ بها. بيد أن ثمة بلداناً نامية عديدة تجد من العسير متابعة السير مع

جدول أعمال المفاوضات الجارية، كما سبق العرض والنقاش في الفصل الثالث، وتنفيذ الاتفاقيات القائمة ناهيكم عن امتلاك الخبرة لتعيين مصالحها في المجالات الجديدة. في ضوء هذه المصاعب اللوجستية تجلى الموقف الخائب الذي اتخذته البلدان النامية «الاقتصار على الرفض» لإدخال أي موضوع جديد إلى المنظمة والتأكيد على أهمية حل القضايا القديمة. هذا الافتراق البالغ في الآراء. يجعل المنظمة في موقف حرج مزعج. فإذا أبطأت إيقاع المفاوضات جازفت بخسارة التزام البلدان المتقدمة؛ أما إذا استمرت بالتوسع، بما يتفق مع مخطط البلدان المتقدمة جازفت بمزيد من التهميش لأغلبية الأعضاء والتسبب بمزيد من الانحدار في شرعية قراراتها.

في محاولة للحفاظ على أنصار كلا الطرفين إلى جانب بعضهما، عرض بعض الباحثين وواضعي السياسات التخلي عن الالتزام الشامل والاستعاضة عنه بمسارات متعددة تقوم على المتغير الهندسي. وهذه الفكرة، التي ما تزال في مراحلها المبكرة، لم تجتذب، بعد، الكثير من ردود الفعل إن من البلدان النامية وإن من البلدان المتقدمة. وإنه لجدير بالتذكير أن توسيع الاتحاد الأوروبي قد تبنى آلية مسار مزدوج شبيهة بتلك، ويبدو أنها تؤدي ما كان مأمولاً منها بنجاح. على أنه إذا أفلحت هذه الطريقة في دخول النقاش حول السياسة في منظمة WTO بطريقة جدية فيجدر أن نتذكر أمرين. الأول أن الالتزام الشامل كان حاسماً في تحقيق الصفقة الكبرى التي أدت إلى قيام المنظمة. وما يزال هذا الوضع قائماً حيث تؤدي التنازلات المتبادلة إلى

إنجاز كل صفقة، ووجود عدة مسارات يجعل مثل هذه التنازلات أمراً صعباً. ثانياً، إن البلدان النامية بتفادي الالتزام في مجالات تقع في نطاق المسار 2 الافتراضي ولا تأخذ سوى بالتزامات المسار 1 إنما تقوم بتهميش أنفسها في المرحلة الحاسمة من العمل والمتعلقة بوضع جدول أعمال وقواعد المسار 2. وفيما تسعى البلدان الآن إلى الدخول إلى المنظمة فإنها تتعلم أن تكاليف الانتساب المتأخر إلى هذه المنظمة يمكن أن تكون باهظة حقاً. وللتيقظ أهمية خصوصاً في التعددية حين يكون في الأمر مثل هذه المجموعات ذات المصالح والرؤى والقوى المتفاوتة أشد التفاوت.

وفي حين شكت البلدان النامية من سرعة وقع المفاوضات واتساع جدول الأعمال، كانت العديد من المنظمات غير الحكومية تبدي ضيقها من WTO لسبب مناقض: ذلكم أن جدول أعمال تلك المنظمة في الواقع ضيق كل الضيق، وأنها بالتالي تضع التجارة في موضع ممتاز يجعلها تعلو على كل القيم الأخرى. وبموجب هذه النظرة، فإن إعادة موازنة المصالح داخل المنظمة ضروري، وربما حتى عبر آلية دستورية، لضمان أن الاهتمام بالتجارة يوازنها الاهتمام بكل أشكال عدم المساواة ضمن الدول والتي تتعلق بحقوق الإنسان والبيئة ومعايير العمل والجندر والدخل والتنمية وإلخ... وفي حين أن ثمة سنداً للمطالبة بمد سلطان المعايير العالمية إلى هذه المجالات الرئيسة، لكن هل ينبغي السيطرة على هذه المجالات عبر المنظمة فأمر يعتوره كثير من الشك لأربعة أسباب رئيسة.

أولاً، إن المشكلة حسبما أوضح الفصل الرابع؛ مع المنظمة على ما يبدو، الإفراط في الأنظمة وبالتالي فهي ليست مشكلة عدم كفاية نظراً لازدياد البلدان التي تشكو من تقلص المجال أمام السياسة الوطنية. كما أن الضيق الذي تشكو منه الشعوب في مختلف أرجاء العالم لاضطرارهم للالتزام بالمعايير التي تضعها المنظمة (مثلاً فيما يخص شركات الاستثمار العالمية GMOs) قد جرى إعلانه. ومن شأن توسيع نظام WTO والمضي إلى اهتمامات لا تتصل بالتجارة وتختلف حولها الآراء سيؤدي إلى مزيد من التقليص لنطاق السياسة الوطنية، مما يحرم الدول من حقوقها وقدرتها على تبني الأهداف التي تتلاءم مع الضرورات التي تحكم مجتمعات معينة وأولويات هذه المجتمعات. وليس من المرجح أن تبدي الدول تهاوناً أو ترحيباً بمزيد من التجاوز على قوانينها الوطنية.

ثانياً، إن توسيع جدول أعمال المنظمة، كما ناقشنا ذلك في الفصلين الثالث والرابع، لم يماثله تغييرات متكافئة في الأعمال اليومية التي تنهض بها هذه المنظمة. كما أن توسيع المنظمة إلى مجالات مثل حقوق الإنسان والبيئة سوف ينيط بها كافة الوظائف التي يتوقع من حكومة عالمية الاضطلاع بها. ولكن منظمة التجارة العالمية غير مهيئة بنيوياً للنهوض بهذه الوظائف بأي قدر من الكفاءة، بل إنه موضع شك أن يكون بوسع المنظمة القيام بهذه الوظائف بشكل شرعي مبرر، ولو جرى إصلاحها بما يسمح لسلطاتها الواسعة وقدراتها المالية بوضع الأنظمة في هذه المجالات. ذلك أن المسؤولية البيروقراطية التي تحكم عمل المنظمة، كما سيبين القسم التالي ذلك، تختلف اختلافاً بيناً عن المسؤولية الشاقولية (التراتبية) التي يتوقعها

المرء في الحكومات الديمقراطية. فالمنظمة قد تضخمت الآن بحيث لم يعد يناسبها الحذاء الذي تنتعله، فإن جرى توسيعها لتشمل مجالات أخرى لم يقصد أن تمتد إليها قط تكون المنظمة قد صارت تشكو عدم الكفاءة ومجانبة الفطنة.

ثالثاً، بالرغم من النوايا الطيبة المعلنة بجدول العمل غير التجاري فمن الصعب عملياً ضمان عدم استخدام هذه المعايير النبيلة كحواجز غير جمركية في وجه الاستيراد من البلدان النامية وحرمانها من كل ميزة نسبية تتمتع بها عند المقارنة. أما معايير حقوق الإنسان والبيئة والعمل فغالباً ما تكون وثيقة الارتباط بالتفاصيل الثقافية والاجتماعية على المستويات القومية والفرعية؛ ولكن لطالما كان إرساء المعايير العالمية في هذه النواحي موضع جدل من حيث المبدأ لم يقدر له أن يحسم. فإن إيلاء WTO الوصاية على تلك المعايير المختلف عليها عبر الصلة بالتجارة، والتي يمكن استغلالها في أغراض الحماية، قمين بأن يزيد من الأخطار التي تتهدد شرعية القرارات.

وأخيراً، إن كل الدعوات إلى توسيع المنظمة لتدخل مجالات مثل معايير العمل وحقوق الإنسان ينبغي أن يقف ضدها ما جرى لميثاق منظمة التجارة الدولية ITO. وليتذكر القارئ ما ورد في الفصل الأول من أن ميثاق هافانا كان أوسع من ميثاق الغات أو منظمة التجارة العالمية والنهاية التي آل إليها والمشروع ما يزال وليداً. فلقد انهار مشروع منظمة التجارة الدولية (ITO) تحت وطأة طموحاتها وبسبب من المقايضات التي كانت تجري بين الكثير من المصالح المتعارضة لدى مختلف أعضاء المنظمة. وبالمقابل يكمن ما صادفته الغات من النجاح

في الحدود التي وضعتها لبرنامجها. وبصرف النظر عن التكامل المتحقق على مستوى العالم، فإن ما كان مستحيلاً من الناحية السياسية يومئذٍ جدير اليوم بأن تتم مقاربته على الأقل بدرجات عالية من الحذر السياسي.

ينبغي عدم تأويل ما لدي من شك بشأن توسيع المنظمة لتكون بوضوح ذات اهتمامات غير تجارية، على أنه دعوة إلى اليأس. فقد يكون من الممكن تحقيق إدارة دولية لحد أدنى معين من المعايير أو القواعد لتحسين التماسك المنطقي لنظام التوجيه. وقد برزت آليات موازية من القطاع الخاص، مثلاً في شكل معايير المسؤولية الاجتماعية المشتركة المناطة بالشركات متعددة الجنسية، وأخذت تلك الآليات تكتسب شكلاً. ومن ذلك أن المادة الخامسة من اتفاقية تأسيسWTO تقتضي من المجلس العام اتخاذ الترتيبات المناسبة لقيام «تعاون فعال مع المنظمات الدولية الأخرى التي تضطلع بمسؤوليات تتصل بمسؤوليات منظمة التجارة العالمية». والفقرة الخامسة من إعلان الدوحة الأساس يعزز هذه النقطة، إذ نص على:

> «إننا ندرك بأن التحديات التي تواجهها (البلدان) الأعضاء في بيئة دولية سريعة التغير لا يمكن التصدي لها بإجراءات تتخذ في حقل التجارة وحده وحسب. ولسوف نستمر في العمل مع مؤسسات بريتون وودز Bretton Woods ليكتسب صنع السياسة الاقتصادية العالمية قدراً أعظم من التماسك».

تقليص الضعف الديمقراطي في منظمة التجارة الدولية

تشير المجموعة الثالثة من الاستجابات للأزمات المتكررة التي تصيب WTO إلى الضعف العميق الجذور في الديمقراطية لديها. وهذا ناجم عن عدم قدرة الملايين الذين تأثروا بالقواعد التي تعمل بها المنظمة على أن يكون لهم تأثير مباشر على عمليات صنع هذه القواعد. ووفق هذه النظرة فإن إشكالية عمليات صنع القرارات فيما بين الدول الأعضاء، وتوسيع نطاق المنظمة إلى مجالات هي موضع خلاف، والتفاوتات بين البنية المؤسساتية الضعيفة والصلاحية الواسعة الملزمة قانونياً إنما تؤدي إلى تفاقم الضعف أكثر من أن تكون السبب الفاعل في إحداثه.



13. كان رد الفعل الفوري للعالم المتقدم، إلقاء اللوم على تعنت البلدان النامية وتحميلها مسؤولية فشل مؤتمر كانكون الوزاري، الذي يصوره هذا الرسم. ولكن رد الفعل هذا أعقبه، لحسن الحظ، استعداد اكبر للحوار بين كافة الأطراف المعنية.

إنه صحيح بالتأكيد أن وضع القواعد والأنظمة في WTO يمكن أن يبدو نائياً جداً عن الناس الذين يتأثرون بها، ذلك أن المنظمات غير الحكومية أو سواها من المنظمات التي يتأثر بها أعضاء في المجتمع المدني ليس لها الحق في التمثيل في منظمة التجارة الدولية التي يتولى إدارة شؤونها وفود تمثل حكومات الدول الأعضاء فيها. وهذه الوفود بدورها تتألف من بيروقراطيين يمثلون بلدانهم (غالباً ما يكونون من وزارة التجارة أو ما يماثلها ووزارة الخارجية). عوضاً عن أن يكونوا ممثلين انتخبهم الشعب، وإحدى المناسبات القليلة التي يسهم فيها الناخبون في العملية تكون في وقت الانتخابات، حين ينتخبون الممثلين لتشكيل الحكومات. ولكن العادة جرت على أن يقوم الوزراء الذين يتلقون «المدخلات» من المسؤولين في الوزارات المعنية، بالاختيار وهم الذين يقررون في النهاية من يعين ضمن الوفد في جنيف الذي يشارك باتخاذ القرارات في المنظمة. وهذه السلسلة الطويلة المتعلقة بالموفدين تعني أن وفد البلد، حتى في أفضل الديمقراطيات، تفصله مسافة عن الناخبين. وإذا أخذنا هذه المسافة في الاعتبار لم يكن ثمة داع للعجب من أن تطالب العديد من المنظمات غير الحكومية بإبداء مزيد من الشفافية تجاه الخارج في المفاوضات التي تجريها منظمة التجارة العالمية، كما طالبت بعض المنظمات غير الحكومية بالتمثيل المباشر في المنظمة ذاتها على مستوى المراقبين إن لم تمنح سلطة التصويت على القرارات. كذلك شدد آخرون على

أهمية المشاركة السياسية الأوسع على المستوى الوزاري فضلاً عن اللقاءات البرلمانية مما ينزل بصنع القرار على الأقل إلى مستوى ممثليهم المنتخبين عوضاً عن بيروقراطيين بلا وجوه في جنيف.

أما في موضوع السؤال إن كان من شأن ازدياد المشاركة الوزارية أو البرلمانية تحسين مسؤولية WTO أمام أصحاب المصلحة المتأثرين بقراراتها فإن الحكم في الأمر ليس بالواضح. فيبدو أن الإجابة الواضحة أن من شأن انخراط أوسع للسياسيين المنتخبين أن يقلص من سلسلة الموفدين ويجعل ضبط التجارة العالمية أقرب إلى الناخبين. ولكن في الممارسة فإن وفود البلد النامي ـ وحتى بعض البلدان النامية الأكبر حجماً ـ كثيراً ما تشكو من الطبيعة الفنية البالغة التي تغلب على المفاوضات التي تجريها المنظمة. وهذا يعني أن سياسييهم غير مهيئين للخوض إيجابياً في عملية التفاوض. ذلك أن هؤلاء السياسيين يفتقرون للمؤازرة من الباحثين وجيوش من المسؤولين المساعدين مما يتمتع به نظراؤهم القادمون من البلدان المتقدمة. كما أنهم كسياسيين أكثر قابلية من بيروقراطييهم للتعرض لأساليب لوي الذراع الثنائية، والارتباط بقضايا لا تتصل بالتجارة. وقد يؤدي ازدياد اشتراك الممثلين المنتخبين إلى قدر أكبر من الالتزام السياسي وسرعة اتخاذ القرار في المنظمة ولكن هذه القرارات يمكن بلوغها بممارسة قدر أعظم من الضغط على الوزراء أو البرلمانيين الآخرين من البلدان النامية الذين لم ينالوا من الإعداد إلا أقله؛ ولذلك ليس من المرجح أن تؤدي هكذا إجراءات إلى تحسين الضعف الديمقراطي الذي ينشدون

معالجته، وخاصة حين يبدأ الوزراء وشعوبهم بإدراك النتائج المترتبة على ما مهروه بتوقيعهم. والحق أن الاتفاقيات التي تمت في جولة الأورغواي والمشكلات المتصلة بالتنفيذ والتعبيرات المتكررة عن ضيق البلدان النامية و الاختلالات في الصفقة التي تمخضت عنها جولة الأورغواي إنما هي نتاج هذه العملية.

تكتسب مطالبة المنظمات غير الحكومية بمزيد من المشاركة في أعمال منظمة التجارة العالمية مزيداً من القوة عند مقارنتها بمستويات مشاركة القطاع الخاص في أعمال WTO. وقد عرض كل من وندي دوبسون وبيير جاكيه الدور الهام الذي اضطلعت به تحالفات الفعاليات الاقتصادية في جولة الأورغواي. فمثلاً قام التحالف الأمريكي لصناعات الخدمات وبريتيش انفيزيبلز بدور رئيس في مفاوضات الغات، بينما كان لمجموعة فاينانشال ليدرز التي تتألف من شركات من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دور أساسي في إنجاز المفاوضات بشأن الخدمات المالية. كذلك يمكن رصد نفوذ القطاع الخاص القوي مثل شركات المنتجات الصيدلانية في التوصل إلى اتفاقية حماية الحقوق الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPs). فالشركات تمارس هذا النفوذ بالمشاركة المباشرة في عملية التفاوض، وخاصة حين تنضم إلى الوفود المتفاوضة في موضوعات فنية معقدة مثل الاتصالات أو المحاسبة. وبالعكس قلما يستطيع ممثلو المجتمع المدني ممارسة نفوذ مماثل، وهذا يوحي بأنه ربما كان من الضروري إيجاد خط ما بديل يمثل هذه المصالح.

واستجابة لهذه المطالب بذلت WTO جهوداً لتيسير وصول المنظمات غير الحكومية إلى نشاطاتها. فأتاحت حرية الوصول والاطلاع على كافة وثائق المنظمة المنشورة على موقعها على الإنترنت. كما يسمح للمنظمات غير الحكومية بنشر تعليقات حول الخلافات المعروضة أمام هيئة الاستئناف. ويمكن للمنظمات غير الحكومية عند حصولها على إجازة حضور المؤتمرات الوزارية (وإن كان لا يسمح لها بالجلوس إلى طاولة المفاوضات ما لم يكن ممثلوها أعضاء في وفد بلد مشارك) وهذه الإجراءات تترجم إلى شفافية خارجية أفضل، إنما لا تعني مشاركة أكبر. على أن نظرة فاحصة أقرب تلقي قدراً لا بأس به من الشك إن كان لمزيد من مشاركة المنظمات غير الحكومية أو البرلمانيين أي تأثير إيجابي على تحسين الضعف الديمقراطي في منظمة التجارة العالمية.

لعل أكبر خطر ينطوي عليه فتح الباب أمام مشاركة مؤسساتية أوسع لمنظمات غير حكومية يكمن في أن ثمة حالات تلتبس فيها مرجعية هذه المنظمات فلا ندري من تمثل فعلاً ومن الجهة التي ترجع إليها بالمسؤولية. ويمكن لمنظمة WTO في شكلها الراهن الذي يوجهه الأعضاء أن تدعي، على الأقل، بأنها تمنح كل حكومة عضواً فيها صوتاً واحداً. ويتحمل هؤلاء الممثلون في حالة البلدان الديمقراطية بعض المسؤولية أمام شعوبهم، مهما كانوا يبعدون عملياً عن الناخبين. وعلى النقيض من ذلك فإنه حتى أفضل المنظمات غير الحكومية لا تنتخب بالطرق الديمقراطية أو تتحمل أي شكل من المسؤولية

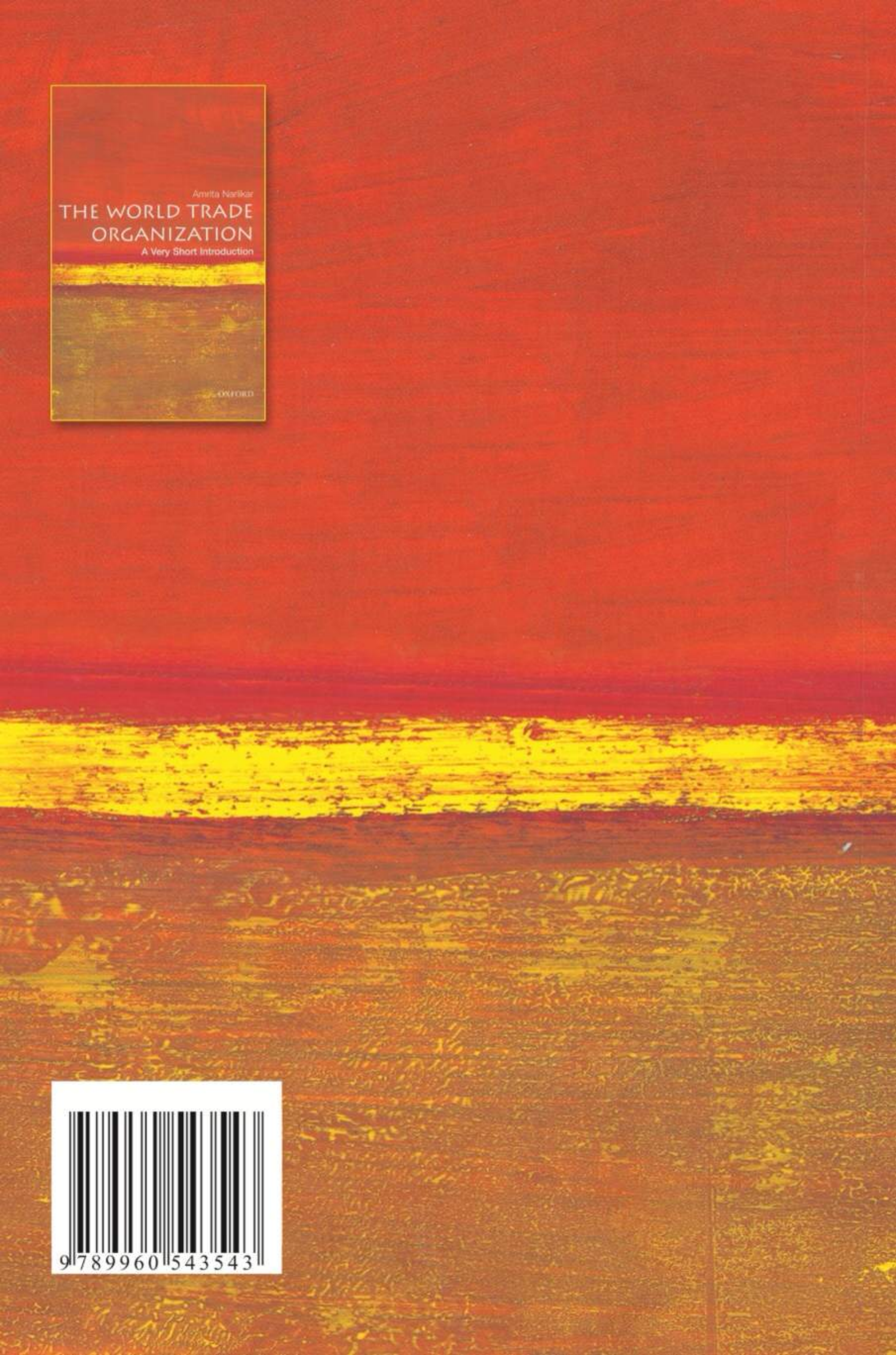
القضائية تجاه المجتمع المدني الذي يزعمون تمثيله. كما أن نظرة متفحصة قريبة إلى نشاطات المنظمات غير الحكومية تبين خطراً لطالما توقعته البلدان النامية، عنيت العديد من المنظمات غير الحكومية التي تملك أن يكون لها صوت في المحافل الدولية ومقرها في بلدان متقدمة أو تتلقى تمويلها من منظمات في هذه البلدان. ومن ذلك مثلاً أن 87 % من أصل 738 منظمة غير حكومية معروفة بنشاطها، أمت المؤتمر الوزاري في سياتل تقيم مقرها في بلدان متقدمة. وإذا ازدادت المشاركة المباشرة للمنظمات غير الحكومية في WTO تجازف باضطراب الميزان أكثر مما هو عليه الحال وتبعدها أكثر عن البلدان النامية.

وليس القصد من ذلك القول أنه ليس للمنظمات غير الحكومية من دور تضطلع به في العلاقة بمنظمة التجارة العالمية، بل إنها في حاجة لشق طريقها داخل المنظمة عبر حكومات بلادها أو عبر العالم، شأنها في ذلك شأن القطاع الخاص الذي تسعى أحياناً إلى موازنته. وقد يتبين أن الدور الذي تضطلع به غالباً ما يكون في النتيجة حاسماً في البلدان أو في قضايا حيث الوعي التقني متدنٍ. ويمكن للمنظمات غير الحكومية هنا أن تكون مجمعاً للبحث لا يقدر بثمن وتساعد حكومات البلاد في تبني مواقف في التفاوض تساعد المهمشين في مجتمع معين. وحين تختلف هذه المنظمات عن السياسة التي تعتمدها الحكومة يمكنها أن تقيم صلات دولية على قدر من الأهمية بمنظمات غير حكومية وحكومات أخرى. فلقد كانت الصلات بين المنظمات غير

الحكومية الشمالية والجنوبية ذات أثر في النهاية الناجحة للمساعي التي أدت إلى إعلان اتفاقيتي TRIPs والصحة العامة في المؤتمر الوزاري في الدوحة. والمرجح أن تزداد أهمية هكذا تحالفات بين حكومات البلدان النامية ومنظمات غير حكومية معينة في المستقبل.

وختاماً، من الجلي، بغض النظر عن استراتيجية الإصلاح التي سيأخذ بها الأعضاء في النهاية، أن اتساع الصلاحية القانونية لمنظمة التجارة العالمية لا يستقيم مع العمليات الارتجالية وسياسة القوة التي ترافق وضع قواعدها القانونية. وهذا خلل بحاجة إلى تقويم. ومن المسلم به أن الإصلاح المؤسساتي الذي يدع مجالاً أكبر لتأثير أصوات البلدان النامية يؤدي إلى عمليات تفاوضية أبطأ وأشد إجهاداً. ولكن يمكن لهكذا عملية أن تبرهن على أنها أبقى وتتمتع بقدر من الشرعية أكبر وتكون أقل إضراراً بمنظمة التجارة العالمية. وبدون عملية إصلاح تطال المؤسسة ستكون العواقب أشد وطأة. وإذا استمرت عملية المنظمة على تناوب التوقف والإقلاع في النهج المدمر للذات الذي دأبت عليه في السنوات الأخيرة، فإن البلدان المتقدمة ربما تتحول إلى خيارات من العلاقات الثنائية أو الإقليمية. وفي هذه سوف تكون العواقب باهظة الثمن لكلا الطرفين. والسبب في ذلك أن البلدان المتقدمة سوف تفرض تكاليف عالية لعلاقاتها ـ وفي ذلك تكلفة لا مبرر لها ـ وإمكانية قيام حروب تجارية ثنائية معقدة فيما بينها، أما البلدان النامية فسوف تكون العواقب وخيمة عليها. فهذه البلدان قد استغرقت وقتاً طويلاً لتتعلم العمل في منبر الغات WTO المتعدد

الأطراف، وها هم الآن قد أخذوا أخيراً بذلك مع بعض الخفة والتباهي عبر القوة التي وجدوها في تحالفاتهم. وسوف تجد هذه البلدان نفسها عرضة لضغوط ثنائية لا عهد لها بها من قبل من البلدان المتقدمة وليس لديها في مواجهتها حماية مؤسساتية. إن WTO هي كل ما لدى هذه البلدان للتصدي للقوة الهائلة التي تواجهها ومن مصلحتها ضمان قوتها وبقائها.


Amrita Narlikar
THE WORLD TRADE ORGANIZATION
A Very Short Introduction
OXFORD
9789960543543